



Eclass4U

The best Choice for you

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΟ ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ



ΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ
ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ:

Εντός Ύλης ΚΕΦΑΛΑΙΑ →

2-4-7-8-9-10-
11-13-14-15

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ : Βίκυ Βάρδα



ΔΗΔ 13 –Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα- Γενικά στοιχεία

Αντικείμενο της Θ.Ε. είναι η παρουσίαση των θεσμών, των λειτουργιών και των διαδικασιών του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Επιμέρους αντικείμενα: I. Το σύστημα των δημοσίων διοικήσεων στην Ελλάδα – II. Διοικητικό σύστημα και Σύνταγμα – III. Οι λειτουργίες του διοικητικού συστήματος: δημόσια τάξη, εθνική άμυνα, δικαιοσύνη, οικονομική ανάπτυξη, κοινωνική διοίκηση, προστασία του περιβάλλοντος, φορολογία και δημοσιονομική διαχείριση – IV. Η κεντρική διοίκηση – V. Αποκέντρωση, Τοπική Αυτοδιοίκηση – VI. Ανεξάρτητες Αρχές – VII. Διοικητική δραστηριότητα και διαδικασίες – VIII. Ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης – IX. Προσωπικό της δημόσιας διοίκησης – X. Δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης και μεταρρυθμίσεις – XI. Ο εξευρωπαϊσμός της δημόσιας διοίκησης – XII. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα στην εποχή της κρίσης.

Το πρόγραμμα μελέτης της Θ.Ε. συμπεριλαμβάνει την υλοποίηση 2 Εκπαιδευτικών Δραστηριοτήτων (Εργασιών). Προϋπόθεση για τις τελικές εξετάσεις είναι η εκπόνηση των γραπτών εργασιών κατά τη διάρκεια του ακαδημαϊκού εξαμήνου. Συγκεκριμένα, ο μέσος όρος των βαθμών των Εργασιών συμμετέχει κατά 40% στη διαμόρφωση του τελικού βαθμού της ενότητας και ο βαθμός των εξετάσεων συμμετέχει αντιστοιχα κατά 60%.

1. Έννοια και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με τη φροντίδα και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να διακρίνεται από την ιδιωτική, τόσο ως προς τα μέσα που μεταχειρίζεται, όσο και ως προς τους σκοπούς που υπηρετεί. Η ιδιωτική διοίκηση εξυπηρετεί το ιδιωτικό συμφέρον και ιδιωτικούς καθαρά σκοπούς και για να τους επιτύχει χρησιμοποιεί τη συνδιαλλαγή, δηλαδή συμβατικές μεθόδους.

Αντίθετα, η δημόσια διοίκηση είναι προσανατολισμένη στην εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος και εν γένει αναγκών του κοινωνικού συνόλου, ενώ για την εξυπηρέτηση των σκοπών και στόχων αυτών χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και καταναγκασμό. Η δημόσια διοίκηση με την έννοια που την περιγράψαμε αποκαλείται και κυριαρχική ή εξουσιαστική διοίκηση και βασίζεται σε κανόνες δημοσίου δικαίου, ενώ αντίθετα η ιδιωτική

διοίκηση αποκαλείται συναλλακτική και λειτουργεί στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας στη βάση των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου.

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική και ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 Σ).

Η εκτελεστική λειτουργία αναλαμβάνει την εκτέλεση των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και ασκείται από την Κυβέρνηση και από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, ειδικότερα τόσο η Κυβέρνηση, όσο και η δημόσια διοίκηση εκτός από την εκτέλεση των κανόνων δικαίου, έχουν και τη δυνατότητα να θέτουν κανόνες, εκδίδοντας κανονιστικές πράξεις ύστερα από γενική, ειδική ή ειδικότερη νομοθετική εξουσιοδότηση τυπικού νόμου (άρθρο 43 §2 Σ).

Την Κυβέρνηση την αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 81 §1 Σ), ενώ τη δημόσια διοίκηση την αποτελούν οι δημόσιες υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τα οποία προβλέπονται από την νομοθεσία.

Η δημόσια διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση. Η Κυβέρνηση χρησιμοποιεί τη δημόσια διοίκηση για να εφαρμόζει τις πολιτικές της, καθώς και για να υλοποιήσει τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει. Τα μέλη της Κυβέρνησης θέτουν τους σκοπούς της διοικητικής δράσης με βάση πολιτικούς σκοπούς και πολιτικές αξιολογήσεις, ενώ από τη δική τους πλευρά τα μέλη της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντά τους αμερόληπτα, με την αμεροληψία που συνεπάγεται η συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής τους ουδετερότητας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 29 §3 Σ), προκειμένου να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των πολιτών. Τη δημόσια διοίκηση τη διακρίνουμε σε διοίκηση κατά το οργανικό και κατά το λειτουργικό κριτήριο.

Τη δημόσια διοίκηση σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο αποτελούν όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας διοίκησης που διαθέτουν τη νομική μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου. Αντίθετα, τη δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν όλα τα νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ανεξάρτητα από το αν αυτά διαθέτουν τη μορφή Νομικών Προσώπων του Δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου.

Δημόσια διοίκηση κατά το οργανικό κριτήριο ασκούν οι δήμοι, οι περιφερειακές αυτοδιοικήσεις και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, ενώ αντίθετα διοίκηση

κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν τα Ελληνικά Πετρέλαια (ΕΛΠΕ), η ΤΡΑΙΝΟΣΕ που που διαθέτουν την μορφή ανωνύμων εταιριών του ιδιωτικού δικαίου.

Περαιτέρω, τη δημόσια διοίκηση την αποκαλούμε κυριαρχική δημόσια διοίκηση και την διακρίνουμε σε: α) περιοριστική, β) παροχική και γ) ρυθμιστική. Η περιοριστική διοίκηση είναι η παραδοσιακή κυριαρχική διοίκηση η οποία δρα μέσω του διοικητικού καταναγκασμού και της οποίας έργο είναι η τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας των πολιτών, καθώς και η συλλογή των φόρων.

Η παροχική διοίκηση εστιάζει στην παροχή προς τους διοικούμενους παροχών κοινωνικής σημασίας, όπως για παράδειγμα υγεία, κοινωνική πρόνοια, ενώ ρυθμιστική είναι η διοίκηση που θέτει προγράμματα και στόχους και ασκείται από την Κυβέρνηση. Περαιτέρω, συναλλακτική αποκαλούμε τη διοίκηση όταν αποσκοπεί στον προσπορισμός κέρδους υπέρ της εξυπηρέτησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Στην περίπτωση αυτή, αυτή δρα σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο και νομικά είναι ισότιμη με τους ιδιώτες.

Τέλος η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται κάθετα και οριζόντια. Ειδικότερα: α) Κάθετα οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν κάθε επιμέρους κλάδος της συντάσσεται με τρόπο ιεραρχικό μεταξύ των οργάνων που τον αποτελούν, έτσι ώστε στην κορυφή της πυραμίδας να βρίσκεται το όργανο το οποίο αποφασίζει, ενώ όσο προχωρούμε προς τη βάση της, να διευρύνεται μεν ο αριθμός των διοικητικών οργάνων, να μειώνεται όμως η αποφασιστική τους αρμοδιότητα.

Η κάθετη οργάνωση της δημόσιας διοίκησης συντελεί στην διευθέτηση των διοικητικών υποθέσεων με τρόπο ενιαίο και λειτουργικό.

β) Οριζόντια οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν η διοικητική εξουσία μεταβιβάζεται κατά ειδικότητες, οι οποίες αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ανάγκες. Πρόκειται για καθ' ύλη, κατά αντικείμενο δηλαδή καταμερισμό των διοικητικών έργων, π.χ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Παιδείας, έρευνας και θρησκευμάτων κλπ. Αυτό το σύστημα διοικητικής οργάνωσης βασίζεται στην ειδικευση κατά αντικείμενο ή έργο.

2. Η κεντρική δημόσια διοίκηση

Στα όργανα της κεντρικής διοίκησης περιλαμβάνονται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση που

αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και από τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου, ενώ στα κεντρικά όργανα

της δημόσιας διοίκησης και στο μέτρο που ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες εντάσσονται, το Συμβούλιο της

Επικρατείας, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο

3. Διάκριση δημόσιων λειτουργιών

Πολιτικές υπηρεσίες: καθορίζουν τι πρόκειται να συμβεί (πολιτική) Διοικητικές υπηρεσίες: εφαρμόζουν και εκτελούν αυτό που έχει οριστεί (διοίκηση) .

Αντιστοιχεί στη βασική αρχή της διάκρισης των εξουσιών στα δημοκρατικά πολιτεύματα, σύμφωνα με την οποία τα αντιπροσωπευτικά όργανα και οι θεσμοί (Βουλή, Κυβέρνηση) καθορίζουν τους σκοπούς ή τα κύρια προγράμματα και τις κατευθύνσεις της δράσης του Κράτους, ενώ τα εκτελεστικά (δημόσια διοίκηση) τους πραγματώνουν. Σκοπός της διάκρισης: αποτροπή του ενδεχομένου της συγκέντρωσης υπέρμετρης εξουσίας σε κάποια όργανα

4. Διάκριση οργάνων του Κράτους

Κυβερνητικά: αρμόδια για να λαμβάνουν τις αποφάσεις ή αλλιώς, να διαμορφώνουν πολιτική .

Διοικητικά: αρμόδια να προετοιμάζουν και να εκτελούν τις αποφάσεις ή αλλιώς να εφαρμόζουν πολιτική.

5. Σχέση κυβέρνησης – δημόσιας διοίκησης

Αποτελούν τα δύο βασικά σκέλη ή μέρη της εκτελεστικής εξουσίας □ βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους □ η Κυβέρνηση αποφασίζει, εφόσον αυτή είναι που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής και εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία, και η Διοίκηση εκτελεί τις αποφάσεις και τις πολιτικές που καθορίζει η Κυβέρνηση με τρόπο νόμιμο και συνταγματικά συνεπή, αφού προηγουμένως η ίδια έχει συμβάλει στην προετοιμασία και την κατάρτισή τους □ η δράση της Διοίκησης ελέγχεται ως

προς τη νομιμότητα των ενεργειών της από τα αρμόδια δικαστήρια και τις ανεξάρτητες αρχές.

6. Ρόλος διοίκησης στη νομοπαραγωγική διαδικασία

Τα σχέδια νόμων σε μεγάλο βαθμό καταρτίζονται εκτός της Βουλής στις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες (υπουργεία) υπό την επίβλεψη και την καθοδήγηση των υπουργών, οι οποίοι και τα εισηγούνται σε αυτήν. Οι μεγάλες αποφάσεις, οι νόμοι και τα προγράμματα της δημόσιας πολιτικής, που συνήθως φέρουν τη σφραγίδα επώνυμων πολιτικών προσωπικοτήτων, ως επί το πλείστον έχουν επωαστεί και ωριμάσει σε γραφεία και υπηρεσίες του Κράτους και έχουν υποστεί την επεξεργασία, ευεργετική ενίοτε, αφανών υπαλλήλων και ανώνυμων υπηρετών του. Ενίοτε, μάλιστα, τούτο συμβαίνει σε τέτοια έκταση και βαθμό που κάποιοι πολιτικοί διαπιστώνουν την αδυναμία τους ενώπιον της αφανούς πλην πραγματικής ισχύος της δημόσιας διοίκησης και 'γραφειοκρατίας'

7. Περιεχόμενο του όρου δημόσια διοίκηση

Με τον όρο Δημόσια Διοίκηση εννοούμε το σύνολο των υπηρεσιών και των οργανισμών που λειτουργούν υπό την άμεση εποπτεία του κράτους. Στα πλαίσια αυτά εντάσσονται οι δημόσιες υπηρεσίες με την στενή έννοια, όπως π.χ. οι κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων, οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του δημοσίου, καθώς επίσης και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

Από μία ευρύτερη άποψη, στην έννοια της δημοσίας Διοικήσεως εντάσσονται και οι πάσης φύσεως δημόσιοι οργανισμοί και επιχειρήσεις, οι οποίοι επιδιώκουν δημοσίους σκοπούς και ασκούν δημόσια εξουσία κατά παραχώρηση, όπως είναι π.χ. οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι οργανισμοί κοινής ωφέλειας, στους οποίους κύριος μέτοχος είναι το δημόσιο και κατ' ακολουθία η διοίκηση τους διορίζεται από το κράτος.

Το σύνολο των οργανισμών αυτών αποκαλείται με το γνωστό όρο δημόσιος τομέας, ο οποίος αντιδιαστέλλεται από τον ιδιωτικό τομέα στον οποίο ανήκουν όλες οι επιχειρήσεις και οργανισμοί οι οποίοι λειτουργούν στα πλαίσια της ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Βασικό κριτήριο διακρίσεως μεταξύ των οργανισμών του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα είναι ότι, οι οργανισμοί της πρώτης κατηγορίας λειτουργούν στα πλαίσια της

εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, ενώ οι οργανισμοί της δεύτερης κατηγορίας λειτουργούν στα πλαίσια της εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων. Οι Οργανισμοί του ιδιωτικού τομέα είναι οργανισμοί κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δηλαδή επιδιώκουν να επιτύχουν το μέγιστο δυνατό κέρδος, ενώ ταυτόχρονα υπόκεινται και στον επιχειρηματικό κίνδυνο. Αντίθετα οι οργανισμοί του δημοσίου τομέα είναι οργανισμοί μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με την έννοια ότι αποβλέπουν κυρίως στην παροχή υπηρεσιών προς το κοινό, ενώ δεν αντιμετωπίζουν τον επιχειρηματικό κίνδυνο, όπως συμβαίνει με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού καθόσον τα ελλείμματα που προκύπτουν από την διαχείρισή τους, καλύπτονται συνήθως από τον τακτικό προϋπολογισμό του κράτους. Αμφότεροι οι ανωτέρω τομείς συμβάλλουν εξ' ίσου στην ανάπτυξη της Εθνικής Οικονομίας, ο μεν Ιδιωτικός Τομέας με την παραγωγή και την διανομή στο κοινό αγαθών και υπηρεσιών, ο δε Δημόσιος Τομέας με την δημιουργία της αναγκαίας υποδομής και της παροχής των βασικών προϋποθέσεων για την αποτελεσματική λειτουργία των οργανισμών και υπηρεσιών του Ιδιωτικού Τομέα. Οι οργανισμοί που ανήκουν στο δημόσιο τομέα, διακρίνονται σε δύο επιμέρους κατηγορίες, ήτοι στους οργανισμούς τους στενού και στους οργανισμούς του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει το σύνολο των κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών του δημοσίου, καθώς και το σύνολο των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, τα οποία αποτελούν την καθ' ύλη και την κατά τόπον αυτοδιοίκηση, ενώ στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι οργανισμοί κοινής ωφελείας. Στην καθ' ύλη αυτοδιοίκηση ανήκουν τα Νομικά Πρόσωπα στα οποία έχει ανατεθεί η διοίκηση ενός συγκεκριμένου τομέα κρατικής δραστηριότητας, όπως π.χ. το ΙΚΑ, στο οποίο έχει ανατεθεί η αρμοδιότητα της παροχής ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, καθώς επίσης και της συνταξιοδότησης των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα; ενώ στην κατά τόπον αυτοδιοίκηση ανήκει η αρμοδιότητα της διοικήσεως των τοπικών υποθέσεων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση συντίθεται από το σύνολο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως πρώτου και δεύτερου βαθμού (στο ίδιο, σ.29). Μια βασική διαφορά που υπάρχει μεταξύ των οργανισμών του στενού και του ευρύτερου δημοσίου τομέα είναι ότι οι υπηρεσίες που προσφέρουν οι οργανισμοί της δεύτερης κατηγορίας (δηλαδή του ευρύτερου δημοσίου τομέα), μπορεί να ασκηθούν και από ιδιωτικούς φορείς, ενώ οι υπηρεσίες που προσφέρουν οι οργανισμοί που ανήκουν στο στενό

δημόσιο τομέα είναι στο μεγαλύτερο μέρος τους ανεπίδεκτες παραχώρησης σε ιδιωτικούς φορείς

το σύνολο των διοικητικών μηχανισμών ή οργανισμών του Κράτους (εκτός των νομοθετικών και δικαστικών οργάνων και αρχών), που αναπτύσσουν τη δραστηριότητά τους στο κεντρικό, το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο, και είναι αρμόδιοι για την εφαρμογή των νόμων και των προγραμμάτων της δημόσιας πολιτικής, όπως αυτά καθορίζονται και οριστικοποιούνται σε τελικό στάδιο από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία .

Έχουν επίσης ως έργο τους

- την κριτική ανάλυση των επιπτώσεων αυτών των ρυθμίσεων και ενεργειών της Διοίκησης στην κοινωνική ζωή,
- το σχεδιασμό μέτρων για τη μεταβολή και αναπροσαρμογή του δικαίου και της δημόσιας πολιτικής απέναντι στα δημόσια προβλήματα και τις ανάγκες

8. Επιστήμη δημοσίου δικαίου - διοικητική επιστήμη

Διοικητική επιστήμη δίνει έμφαση:

- στις διαδικασίες και τις συνέπειες και προϋποθέσεις της αποτελεσματικής εφαρμογής στην πράξη των κανόνων δικαίου και των σκοπών ή προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής
- στην ερμηνεία της ατελούς εφαρμογής των κανόνων και της δημόσιας πολιτικής, εάν αυτή διαπιστωθεί μετά από σχετική αξιολόγηση, καθώς και ο σχεδιασμός μέτρων για την αντιμετώπιση της.

9. Σκοποί, μέσα, προϋποθέσεις διοικητικής δράσης

Οποτεδήποτε επιχειρείται από μια διοικητική οργάνωση η επιδίωξη σκοπών δίχως τα αναγκαία ή κατάλληλα μέσα, τότε κατά πάσα πιθανότητα θα ακολουθήσει η υποκατάσταση των πρώτων από τα δεύτερα Merton (1936). Ουσιά της προϋπόθεσης της αποτελεσματικότητας της δράσης στο πολιτικό και το διοικητικό πεδίο παραμένει, μεταξύ άλλων, η μεθοδικότητα και η συνέπεια των αναλύσεων και της μελέτης των συνθηκών, περιλαμβανομένης της αξιοποίησης της γνώσης, που θα την καταστήσουν δυνατή.

10. Διοικητική επιστήμη: αντικείμενο και επιρροές

Αντικείμενο: οι κυβερνητικοί, διοικητικοί και οργανωτικοί θεσμοί, διαδικασίες και συμπεριφορές στο Κράτος, την οικονομία και την εν γένει κοινωνία των πολιτών.

Επιρροές: δημόσιο και ιδίως το διοικητικό δίκαιο: εφόσον η άσκηση των αρμοδιοτήτων και η εν γένει συμπεριφορά των δημόσιων θεσμών και οργάνων προσδιορίζεται από κανόνες πολιτική επιστήμη: εφόσον ενδιαφέρει πώς οι κανόνες και οι θεσμοί εφαρμόζονται και ερμηνεύονται στην πράξη, Οικονομική επιστήμη, κοινωνιολογία, ψυχολογία: ως προς τη μελέτη των λοιπών οργανισμών στην οικονομική και την κοινωνική ζωή

11. Διοικητική επιστήμη: τομείς ή πεδία έρευνας

Πρωτεύοντες τομείς: μελέτη της δημόσιας διοίκησης και της διακυβέρνησης, ανάλυση της δημόσιας πολιτικής, θεωρία των οργανώσεων, διοίκηση επιχειρήσεων και δημόσιων οργανισμών. Δευτερεύοντες τομείς: συγκριτική διοικητική ανάλυση, διοικητική κουλτούρα και ιστορία, διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού, ηλεκτρονική διοίκηση και διακυβέρνηση, διοικητική ηθική και φιλοσοφία.

12. Δράση δημόσιας διοίκησης

Μεταβολές στην κατάσταση των πραγμάτων, των σχέσεων και των συμπεριφορών των ανθρώπων στις διάφορες όψεις της κοινωνικής ζωής τους, που προξενούνται από τη διοίκηση και τους επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά Περιλαμβάνεται και η συνειδητή αποχή της διοίκησης από την εκδήλωση ορισμένης ενέργειας

13. Κανονιστικό πλαίσιο για το πεδίο δράσης της Διοίκησης – Σύνταγμα

«οργάνωση της Διοίκησης» (άρθρο 101), αποκεντρωτικό σύστημα «ανεξάρτητες αρχές» (άρθρο 101Α), «διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» (άρθρο 102), την οποία αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, «υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της Διοίκησης» (άρθρο 103) Απουσιάζει από τον καταστατικό χάρτη μια γενική αναφορά στον ρόλο και τις αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης.

14. Αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) και συνιστά θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ). Η αρχή της νομιμότητας εγγυάται την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να σέβεται τις επιταγές, απαγορεύσεις και ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, ενώ διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα δικαστήρια, ιδίως τα διοικητικά. Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο του νόμου και να μην διασφαλίζουν την εφαρμογή του. Παράλληλα, δεν επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση, να περιορίσει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες, καθώς και την ιδιοκτησία των πολιτών παρά μόνο βάσει επιφύλαξης του νόμου. Με την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, τη Βουλή, επιτυγχάνεται με έμμεσο τρόπο η υποταγή της δημόσιας διοίκησης στη βούληση του εκλογικού σώματος, στο λαό με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας (Γέροντας, 2014)

Σε ότι αφορά ειδικά τη Διοίκηση το σημερινό νόημα της αρχής της νομιμότητας έχει διευρυνθεί και επιβάλλει σε όλα τα διοικητικά όργανα την υποχρέωση να δρουν με βάση προϋφιστάμενο κανόνα δικαίου, γενικό και αφηρημένο. Σύμφωνα με αυτή την αρχή, τη δράση της διοίκησης διέπουν οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου, οι κανόνες των συνταγματικών διατάξεων, οι κανόνες των διεθνών συνθηκών που έχουν κυρωθεί με νόμο, οι κανόνες οι οποίοι έχουν θεσπιστεί με νομοθετικές πράξεις και με διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης. Κατά έναν άλλον προσδιορισμό, η αρχή της νομιμότητας συνεπάγεται την συμμόρφωση της Διοίκησης γενικά στις επιταγές του Δικαίου, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και οι νομολογιακοί κανόνες. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αρχή της νομιμότητας διέπει τη δράση της Διοίκησης τόσο όταν αυτή δρα ως εξουσιαστική δύναμη, όσο και όταν δρα ως ιδιώτης τόσο δηλαδή όταν η δράση της διέπετε από κανόνες δημοσίου δικαίου, όσο και όταν διέπετε από κανόνες ιδιωτικού δικαίου.

Γενική αρχή: η δημόσια διοίκηση και κάθε διοικητικό όργανο που δρα στο πλαίσιο της οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τον νόμο ή να εναρμονίζεται με αυτόν .

- ✓ έχει έναν καταρχήν αυστηρό και επιτακτικό χαρακτήρα, περιστέλλοντας αναλόγως την ελευθερία δράσης της
- ✓ η δημόσια διοίκηση και τα όργανα που τη συγκροτούν μπορεί να αναλάβουν δράση και να αναπτύξουν πρωτοβουλίες μόνο εφόσον τούτο προβλέπεται ή επιτρέπεται από τις ισχύουσες σχετικά διατάξεις και τους κανόνες, και με το τρόπο που αυτό προβλέπεται
- ✓ τελεί σε κάθε περίπτωση υπό τον έλεγχο ιεραρχικά ανώτερων οργάνων, όσο και υπό των δικαστηρίων και άλλων ανεξάρτητων αρχών

Σκοπός της αρχής της νομιμότητας

- ✓ διασφαλίζεται κατά το δυνατόν η ευθυγράμμιση της δράσης της,
- ✓ εξυπηρετεί με τρόπο έμμεσο, πλην απολύτως ουσιώδη, τη λαϊκή κυριαρχία και την πραγμάτωση της βούλησης του λαού, αλλά και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Νομιμότητα, ωστόσο, δεν σημαίνει νομικισμός. Η Διοίκηση οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με το γράμμα, αλλά κυρίως με το πνεύμα του νόμου και του δικαίου.

Ο δικαιοδοτικός έλεγχος τήρησης της αρχής της νομιμότητας.

Ο σεβασμός της νομιμότητας και η αξίωση τήρησής της συνεπάγονται τη δυνατότητα δικαιοδοτικού ελέγχου από τα δικαστήρια, που είναι στελεχωμένα από δικαστές που χαίρουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Τα δικαστήρια δικάζουν επιλύοντας διαφορές με δύναμη δε δικασμένου. Ο έλεγχος νομιμότητας της διοικητικής δράσης ασκείται από τα διοικητικά δικαστήρια. Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι τα πολιτικά δικαστήρια στερούνται κάθε δυνατότητας ελέγχου της νομιμότητας μιας διοικητικής ενέργειας. Ασκούν έλεγχο παρεμπιπτόντα, ο οποίος περιορίζεται σε έλεγχο εξωτερικής νομιμότητας, χωρίς βέβαια εξουσία ακύρωσης της ελεγχόμενης διοικητικής πράξης.

Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου.

Η αρχή της νομιμότητας, από άλλη σκοπιά ορώμενη, έχει ως σκοπό την προστασία του πολίτη και του διοικούμενου από τις αυθαίρετες αποφάσεις της διοίκησης. Σπουδαία εγγύηση των ατομικών ελευθεριών αποτελεί η επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Σύμφωνα με το περιεχόμενο αυτής της αρχής δεν επιτρέπεται να επιβληθεί περιορισμός ή δέσμευση στην προσωπική ελευθερία ή στην περιουσία του ατόμου χωρίς νόμο. Μόνο εφόσον υπάρχει νόμος που να το προβλέπει και μόνο μέσα στα όρια που ορίζει αυτός είναι δυνατόν να επιβληθεί περιορισμός στην άσκηση ατομικών ελευθεριών. Η ρήτρα του

§παρ.3 «όταν και όπως ο νόμος ορίζει» έχει αποτελέσει πρότυπο για όλα τα άλλα Συντάγματα. Έχει γενική ισχύ και εφαρμόζεται ως εγγύηση των ατομικών ελευθεριών σε όλα τα δικαιώματα που αποτελούν εκφάνσεις της προσωπικής ελευθερίας. Η επιφύλαξη του νόμου συνιστά, βέβαια, και περιορισμό της ελευθερίας, αφού αναγνωρίζει στην νομοθετική εξουσία αρμοδιότητα ρύθμισης της απόλαυσής της.

Αρχικά η ρήτρα επιφύλαξης του νόμου είχε ως μοναδικό περιεχόμενο την προστασία των συνταγματικών ελευθεριών απέναντι στην εκτελεστική εξουσία και όχι απέναντι στον νόμο που θεωρούνταν εγγυητής και προστάτης της ελευθερίας. Αργότερα, όμως, διαπιστώθηκε ότι ο νομοθέτης εκφράζοντας τη βούληση μιας κομματικής πλειοψηφίας ήταν εξίσου απειλητικός για την απόλαυση των συνταγματικών ελευθεριών όσο και η εκτελεστική εξουσία. Τότε ανέκυψε η ανάγκη προστασίας των ελευθεριών και απέναντι στο νόμο, η οποία ικανοποιήθηκε, κυρίως, με την καθιέρωση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων. Η ρήτρα επιφύλαξης του νόμου, λοιπόν, από τη μία μεριά εξακολουθεί να αποτελεί εγγύηση και προστασία της ατομικής ελευθερίας απέναντι στις αυθαίρετες επεμβάσεις της κρατικής εξουσίας, αφού επιτρέπει μόνο εκείνες που γίνονται με νόμο ή βάσει νόμου. Από την άλλη όμως εκθέτει τις ελευθερίες σε κίνδυνο, αφού εξαρτά την προστασία της από την καλή θέληση του νομοθέτη και ουσιαστικά από την κυβέρνηση.

Επισημάνθηκε, λοιπόν, η ανάγκη καθιέρωσης ορισμένων ορίων στον νόμο και η θέσπιση κάποιων περιορισμών στην εξουσία του νομοθέτη να θέτει περιορισμούς στην ατομική ελευθερία. Πιο συγκεκριμένα οι περιορισμοί που θέτει ο νομοθέτης πρέπει να βασίζονται στο Σύνταγμα και να συνάπτονται προς το δημόσιο συμφέρον. Το δημόσιο συμφέρον, βέβαια, δεν μπορεί να οδηγήσει σε παράβαση της αρχής της νομιμότητας. Αυτό δε βρίσκεται ούτε πέραν, ούτε υπεράνω της νομιμότητας, αποτελεί στοιχείο εσωτερικό της και εντάσσεται σε αυτήν. Επιπλέον πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, οι περιορισμοί να είναι γενικοί και αντικειμενικοί και να μην συνεπάγονται την απόλυτη απαγόρευση άσκησης του δικαιώματος. Τέλος ο περιορισμός πρέπει να επιβάλλεται με νόμο, τυπικό ή ουσιαστικό. Επιπλέον, σε ότι αφορά τη δράση της διοίκησης, όταν αυτή ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια, θα πρέπει να βασίζεται σε

κριτήρια¹ σαφή και αντικειμενικά, γνωστά εκ των προτέρων ή προβλεπτά και πάντως δικαστικώς ελέγξιμα.

Επομένως, η επιφύλαξη υπέρ του νόμου, έκφραση της αρχής της νομιμότητας, καθιερώθηκε ως εγγύηση θεμελιώδης υπέρ των ατομικών ελευθεριών και στράφηκε αρχικά κατά των παρεμβάσεων της εκτελεστικής εξουσίας. Αργότερα, όμως, μετατράπηκε σε ρήτρα περιορισμού της νομοθετικής εξουσίας και της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, που είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή του νόμου.

Συνοψίζοντας, θα λέγαμε ότι η αρχή της νομιμότητας έχει προσλάβει τις ακόλουθες σημασίες. Με την πρώτη σημασία, η αρχή επιτάσσει την υποταγή των πράξεων της διοίκησης στον τυπικό νόμο. Με τη δεύτερη σημασία, η αρχή επιτάσσει τη θεμελίωση των ατομικών διοικητικών πράξεων σε κρατικές πράξεις, που έχουν γενικό ή κανονιστικό χαρακτήρα. Τέλος η αρχή αυτή συνεπάγεται και τον δικαστικό έλεγχο τήρησης των παραπάνω από την διοίκηση, έτσι ώστε η αρχή της νομιμότητας να έχει αποτελεσματική ενέργεια και να μην μένει κενή περιεχομένου. Η αρχή της νομιμότητας όπως περιεγράφηκε παραπάνω ονομάζεται και αρχή της νομιμότητας εν στενή έννοια, που αντιδιαστέλλεται προς την αρχή της νομιμότητας εν ευρεία έννοια. Η α.τ.ν. εν ευρεία έννοια εμπεριέχει στο περιεχόμενό της όχι μόνο τον έλεγχο της διοικητικής δράσης αλλά και τον έλεγχο της νομοθετικής εξουσίας, η οποία οφείλει να μην ενεργεί αντίθετα προς τις διατάξεις του Συντάγματος. Πρόκειται, δηλαδή, για τον έλεγχο αντισυνταγματικότητας των νόμων.

15. Η έννοια της αρμοδιότητας

Αρμοδιότητα είναι η ικανότητα που απονέμει το δίκαιο στο κρατικό όργανο για την επιτέλεση ορισμένου έργου και συνιστά την εξειδίκευση μιας κρατικής λειτουργίας. Επίσης, συνιστά τον δεσμό του οργάνου προς το κράτος. Αντιστρόφως, το όργανο παριστά το κράτος μόνο εφόσον λειτουργεί μέσα στα όρια της αρμοδιότητάς του και μόνο τότε η πράξη του θεωρείται κρατική και παράγει έννομα αποτελέσματα.

¹ ΣτΕ 1071/94-6070/96

Οι πράξεις των οργάνων καθορίζονται από κανόνες δικαίου και άρα υπακούουν στην αρχή της νομιμότητας, και άρα πράξεις των φορέων των οργάνων που δεν εμπίπτουν στη δέσμη αρμοδιοτήτων που συγκροτούν το όργανο δεν δεσμεύουν το κράτος. Επιπλέον, δεν μπορεί να γίνει λόγος για «δικαίωμα» ενός κρατικού οργάνου, αλλά για αρμοδιότητα που ασκείται για λογαριασμό του κράτους. Τέλος, το όργανο δεν μπορεί να απεμπολήσει την αρμοδιότητά του ή να την μεταβάλει, επεκτείνοντας, συρρικνώνοντας ή μεταβιβάζοντάς την.

16. Η φύση της αρμοδιότητας

Η φύση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων είναι εκ των πραγμάτων εκτεταμένη και εξαρτάται κάθε φορά:

- Από τη σαφήνεια, τη συνθετότητα και τη δεσμευτικότητα των σχετικών ρυθμίσεων που καλείται να πραγματώσει και να εξειδικεύσει κατά περίπτωση.
- τους επιδιωκόμενους σκοπούς και τη φύση των λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει σε συγκεκριμένα κοινωνικά και πολιτικά περιβάλλοντα και συνθήκες λειτουργίας. Σχετική η διάκριση του «κράτους νυκτοφύλακα» (εσωτερική τάξη, εξωτερική άμυνα, φορολογία, δικαιοσύνη, κ.λπ.) και του «κοινωνικού κράτους δικαίου» που αναλαμβάνει θετική δράση παροχής ή και παραγωγής υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα για τη μεγαλύτερη ισότητα, ελευθερία, την ποιότητα ζωής και την ευημερία των πολιτών
- Την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας ή δέσμιας αρμοδιότητας (λ.χ. κατά τον υπολογισμό του μισθού ή της σύνταξης των υπαλλήλων ή της προαγωγής τους κατ' αρχαιότητα)

17. Διακριτική ευχέρεια

Διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν οι κανόνες που διέπουν την αρμοδιότητα δεν προκαθορίζουν επακριβώς την ενέργεια του διοικητικού οργάνου, αλλά του αφήνουν ελευθερία δράσης. Ειδικότερα, η αρμοδιότητα έχει τον χαρακτήρα διακριτικής ευχέρειας όταν, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, το διοικητικό όργανο δύναται αλλά δεν υποχρεούται, ενόψει των υφισταμένων συνθηκών, να εκδώσει τη διοικητική πράξη, ή να καθορίσει κατά την κρίση του το χρονικό σημείο της έκδοσής της, ή ακόμη να επιλέξει μεταξύ περισσότερων ρυθμίσεων διαφορετικού

περιεχομένου. Διακριτική ευχέρεια υπάρχει στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες «μια δημόσια αρχή έχει, στην πράξη, την εξουσία να επιλέξει μεταξύ δύο ή περισσότερων τρόπων δράσης» (Διαμαντούρος, 2010: 236).

Βαθμός διακριτικής ευχέρειας

Μεγαλύτερος βαθμός διακριτικής ευχέρειας σε δράσεις της Διοίκησης σχεδιαστικού ή αποφασιστικού χαρακτήρα Μικρός βαθμός διακριτικής ευχέρειας σε εκτελεστικού ή διαδικαστικού χαρακτήρα Η διακριτική ευχέρεια ποικίλλει, είναι ζήτημα βαθμού και σχεδόν πουθενά στη Διοίκηση δεν είναι απύσα, αλλ' ούτε απεριόριστη

Αόριστες έννοιες και διακριτική ευχέρεια

Η πεμπτουσία της διακριτικής ευχέρειας □ συνίσταται στον προσδιορισμό σε συγκεκριμένες περιστάσεις του περιεχομένου ή των ορίων μιας αόριστης έννοιας όπως:
□ το δημόσιο συμφέρον, □ η κοινωνική ειρήνη, □ τα χρηστά ήθη, η κοινή ωφέλεια, □ η δημόσια τάξη και ασφάλεια, □ η ηθική και υλική εξύψωση του πληθυσμού, □ η οικονομική ανάπτυξη, □ η προστασία του περιβάλλοντος, □ η υπηρεσιακή ανάγκη, □ ο εύλογος χρόνος, κ.λπ

Περιορισμοί διακριτικής ευχέρειας

Κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας η Διοίκηση δεν κινείται εκτός αλλά εντός του ευρύτερου κανονιστικού πλαισίου και του πνεύματος των κανόνων δικαίου, οι οποίοι της αναγνωρίζουν και της παρέχουν αυτή την ευχέρεια. Υπόκειται συνάμα σε ορισμένες αρχές για την καλή άσκηση της, ο έλεγχος της τήρησης των οποίων διενεργείται από: □ τα δικαστήρια □ τις ανεξάρτητες αρχές, □ τα ιεραρχικά προϊστάμενα όργανα και τους θεσμούς, □ την κοινή γνώμη και την κοινωνία των πολιτών

18. Προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος

Δημόσιο συμφέρον είναι εκείνο του οποίου υποκείμενο είναι ο πληθυσμός-λαός που σε συνάρτηση με την έννομη τάξη έχει οργανωθεί σε κράτος. Η έννοια του Δημοσίου Συμφέροντος προσεγγίζεται από 2 θεωρίες: την κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης και τη θεωρία της δημόσιας επιλογής. Η κλασική θεωρία της δημόσιας διοίκησης θεωρεί το δημόσιο συμφέρον ως κεντρική έννοια για την κατανόηση των δράσεων του δημοσίου τομέα. Το δημόσιο συμφέρον επιτυγχάνεται μέσα από μία τάξη λειτουργιών που έχουν ως

αποστολή την εφαρμογή των αποφάσεων της κυβέρνησης. Οι δρώντες των δημοσίων λειτουργιών πράττουν ορθολογικά και αμερόληπτα έχοντας ως στόχο την υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

19. Οι θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου

Η δημόσια διοίκηση βασίζεται σε μια σειρά από αρχές οι οποίες διέπουν και νομιμοποιούν την δράση της οι οποίες καλούνται θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου.

Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα (Γέροντας, Λύτρας και λοιποί, 2010).

Η σημασία τους είναι καθοριστική για την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και την ενότητα της εφαρμογής τους. Ειδικότερα, οι κυριότερες από αυτές είναι οι ακόλουθες: • Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης. • Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. • Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου. • Η αρχή της αναλογικότητας. • Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. • Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας • Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

♣ Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης

| |
|--|
| Στο δημόσιο = ό,τι επιτάσσει ή επιτρέπει ο νόμος |
| Στο ιδιωτικό = ό,τι δεν απαγορεύει ο κανόνας δικαίου ή δεν αντίκειται σ' αυτόν |
| ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ Ό,τι επιτάσσει = δέσμια αρμοδιότητα (π.χ. άδεια πολεοδομίας για κεραίες) |
| Ό,τι επιτρέπει = διακριτική ευχέρεια (να μην αντίκειται στον κανόνα δικαίου, π.χ. ορισμός 'παραγωγικής επένδυσης') |

Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) και συνιστά θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ). Η αρχή της νομιμότητας εγγυάται την υποχρέωση της δημόσιας

διοίκησης να σέβεται τις επιταγές, απαγορεύσεις και ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, ενώ διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα δικαστήρια, ιδίως τα διοικητικά. Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο του νόμου και να μην διασφαλίζουν την εφαρμογή του. Παράλληλα, δεν επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση, να περιορίσει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες, καθώς και την ιδιοκτησία των πολιτών παρά μόνο βάσει επιφύλαξης του νόμου. Με την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, τη Βουλή, επιτυγχάνεται με έμμεσο τρόπο η υποταγή της δημόσιας διοίκησης στη βούληση του εκλογικού σώματος, στο λαό με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας (Γέροντας, 2014). Η αρχή της νομιμότητας εμφανίζει κάποιες εξαιρέσεις. Έτσι, η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας υποχωρεί σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων και των μέτρων εσωτερικής τάξης. Η υποχώρηση της αρχής της νομιμότητας δικαιολογείται στις περιπτώσεις αυτές, προκειμένου να εξυπηρετηθούν άλλοι σκοποί της δράσης της δημόσιας διοίκησης, όπως η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και η αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης (Παπαγρηγορίου, 2010). Έτσι, οι κυβερνητικές πράξεις, που θα εξεταστούν κατωτέρω, συνιστούν πράξεις, που ενώ διαθέτουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο με υποβολή αιτήσεως ακυρώσεως, διότι ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει χαρακτηρίσει για παράδειγμα ως κυβερνητικές, τις πράξεις που σχετίζονται με τη ρύθμιση των σχέσεων εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, όπως η σύγκληση, η αναστολή των εργασιών και η διάλυση της Βουλής, η κήρυξη επιστράτευσης και η απονομή χάρης. Τα μέτρα εσωτερικής τάξης, σχετίζονται με την κυριαρχική σχέση που υφίσταται όχι μόνο μεταξύ κράτους και διοικουμένου εν γένει αλλά μεταξύ κράτους και ειδικών κατηγοριών διοικουμένων. Τέτοιες σχέσεις, που στο δημόσιο δίκαιο αποκαλούνται και ειδικές σχέσεις εξουσίασης, αναπτύσσονται σε περίπτωση διοικουμένων που εκτίουν ποινές φυλάκισης, εκπληρώνουν τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις, έχουν την ιδιότητα του μαθητή ή του δημοσίου υπαλλήλου. Αυτές οι κατηγορίες πολιτών είναι δυνατό να υφίστανται κάποιους περιορισμούς ως προς την απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, όπως για παράδειγμα η στέρηση της ελευθερίας κίνησης στην περίπτωση των

φυλακισμένων. Ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, η 23 αρχή της νομιμότητας, μολονότι κάμπτεται, τυγχάνει στενότερης εφαρμογής, αφού πάντως δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων που τελούν σε ειδικές σχέσεις εξουσίασης παρά μόνο στη βάση νόμου

♣ Η αρχή προστασίας του δημοσίου συμφέροντος

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του, συνιστά κεντρική και θεμελιακή αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, το δημόσιο συμφέρον κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζεται συνταγματικά, είτε ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 §1 Σ) είτε ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 §2 Σ) είτε σε ειδικότερες πτυχές του, όπως η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ) και ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ και 28 §2). Το δημόσιο συμφέρον είναι μια αόριστη νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα, το νόμο και τη δημόσια διοίκηση μέσα από την έκδοση κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης ή με την έκδοση ατομικών πράξεων. Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση δεν δύναται μέσα από την επίκληση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος να θεμελιώσει την απαλλαγή της από την αρχή της νομιμότητας. Ειδικότερα, τέλος, ως αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος θεωρείται η υποχρέωση που υπέχουν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ της επιλογής περισσότερων, εξίσου νομίμων λύσεων, όταν δηλαδή η δημόσια διοίκηση ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, να επιλέξει εκείνη, που κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον (Δαγτόγλου, 2004).

♣ Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου

Η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το εν γένει περί δικαίου αίσθημα, με αναλογικότητα και επείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, ούτως ώστε να αποφεύγονται άδικες για το διοικούμενο λύσεις. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικούμενους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να

απολαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν έγκαιρα και αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, να λειτουργούν με διαφάνεια, να ενημερώνουν τον διοικούμενο για τα δικαιώματά του και να διασφαλίζουν την απόλαυση ποιοτικών υπηρεσιών από τους πολίτες (Ευστρατίου 2014). Από τη συνταγματική προστασία της προσωπικότητας (άρθρο 5 §1 Σ), την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ασφάλειας του δικαίου απορρέει η δικαιολογημένη (ή προστατευόμενη) εμπιστοσύνη του διοικούμενου. Στο πλαίσιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, ο διοικούμενος αναμένει εύλογα τη διατήρηση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί από το νομοθέτη, ούτως ώστε να αξιώνει την μη αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους. Ωστόσο, επειδή η απόλυτη προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου θα οδηγούσε τη δράση της δημόσιας διοίκησης σε αγκυλώσεις και θα περιόριζε την ανάγκη προσαρμογής της δράσης της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, γίνεται δεκτό ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου είναι δυνατόν να καμφθεί, εφόσον τηρούνται μια σειρά από αναγκαίες εγγυήσεις. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου απορρέει η ανάγκη σαφήνειας, εξειδίκευσης και προβλεψιμότητας της νομοθετικής ρύθμισης που ανατρέπει κεκτημένα δικαιώματα των διοικουμένων. Περαιτέρω, η ανατροπή μιας σταθερής και προβλέψιμης από το διοικούμενο πραγματικής ή νομικής κατάστασης θα πρέπει να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, η ανατροπή της προβλέπεται για το μέλλον και δεν αντιφάσκει κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας προς το προγενέστερο πραγματικό ή νομοθετικό καθεστώς .

♣ Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και εισήχθη νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας (γενέθλια απόφαση 2112/1984), στη δεκαετία του '80, υπό την επιρροή της γερμανικής θεωρίας και νομολογίας. Σήμερα, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αναγνωρίζεται ρητά στο Σύνταγμα, στο άρθρο 25 §1, δ'. Η αρχή της αναλογικότητας διακρίνεται σε τρεις επιμέρους αρχές: α) την αρχή της αναγκαιότητας, β) την αρχή της καταλληλότητας και γ) την αρχή της

αναλογικότητας εν στενή έννοια (Ευστρατίου, 2013). Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας προκειμένου να κριθούν ως ανεκτοί οι επιβαλλόμενοι σε ένα θεμελιώδες δικαίωμα περιορισμοί, θα πρέπει: α) να ανταποκρίνονται στους δηλωμένους σκοπούς της νομοθετικής ή διοικητικής ρύθμισης και πάντως σε σκοπούς γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, β) το περιοριστικό μέτρο το οποίο επιβάλλεται στην άσκηση ενός δικαιώματος να είναι αναγκαίο για την εξυπηρέτησή τους και το λιγότερο επαχθές ή ηπιότερο δυνατό, γ) το μέτρο που επιλέγεται να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την εξυπηρέτηση των τιθέμενων σκοπών και να συνάπτεται προς αυτούς και δ) η ανάγκη εξυπηρέτησης του τιθέμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, να μην αποβαίνει προδήλως ασύμμετρη ή δυσανάλογη προς την ανάγκη προστασίας του προσβαλλόμενου δικαιώματος (αναλογικότητα εν στενή έννοια). Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναλογικότητας επιβάλλει με δυο λόγια την εξεύρεση του αναγκαίου μέτρου κατά την επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων, για να μην όπως πολύ γλαφυρά έχει ειπωθεί, «πυροβολεί η αστυνομία τα σπουργίτια με κανόνια».

♣ **Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης**

Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση κατά την ενάσκηση της εξουσίας της να είναι λειτουργεί ως χρηστή διοίκηση, βάσει στόχων που καθορίζονται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικουμένου (Κοιμτζόγλου, 1999). Η αρχή της αμεροληψίας εμφανίζεται σε αρκετά χαρακτηριστικά παραδείγματα της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, με την αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης συνάδουν για παράδειγμα: α) τα λεγόμενα ασυμβίβαστα, η απαγόρευση δηλαδή άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 30 §2 Σ) και τους υπουργούς (άρθρο 81 §3 Σ), β) τα κωλύματα διενέργειας πράξεων ή συμμετοχής στα συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, ο Υπαλληλικός Κώδικας (άρθρο 36 §3) απαγορεύει σε υπαλλήλους συγγενείς μέχρι τρίτου βαθμού, να μετέχουν στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου, ενώ βάση του άρθρου 7 §2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τα μονομελή ή συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης είναι υποχρεωμένα να απέχουν και οφείλουν να ζητούν την εξαίρεσή τους από « ...κάθε

ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιαίζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους». Τέλος, στο πλαίσιο της αρχής της αμεροληψίας το άρθρο 29 §3 Σ καθιερώνει τον κανόνα της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, απαγορεύοντας «...τις οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...».

♣ Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας

Η αρχή της ισότητας καθιερώνεται στο άρθρο 4 §1 Σ το οποίο ορίζει ότι, «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Η ισότητα αυτή ωστόσο γίνεται κατανοητή τόσο ως ισότητα εντός του νόμου και ως ισότητα έναντι του νόμου. Η ισότητα εντός του νόμου δεσμεύει το νομοθέτη, ο οποίος κατά τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων πρέπει να θεσπίζει κανόνες, οι οποίοι δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας, ενώ η ισότητα έναντι του νόμου δεσμεύει τη διοίκηση και τα δικαστήρια τα οποία υποχρεούνται να εφαρμόζουν τον νόμο προστατεύοντας την ισότητα ανάμεσα στους πολίτες. Κατά το άρθρο 4 §1 Σ, η ισότητα δεν γίνεται κατανοητή, ως τυπική και αριθμητική, όπως η ισότητα της ψήφου η οποία απορρέει από την αντιπροσωπευτική αρχή (άρθρο 51 § 2 Σ) αλλά ως ουσιαστική ή αναλογική. Έτσι, ενώ η τυπική ή αριθμητική ισότητα επιβάλλει την όμοια ρύθμιση ανόμοιων καταστάσεων (όλοι απολαμβάνουν το δικαίωμα μιας ψήφου, ασχέτως των κοινωνικών ή κοινωνικών τους διαφορών), η αναλογική ή ουσιαστική ισότητα επιβάλλει την όμοια μεταχείριση των όμοιων και την διαφοροποιημένη μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων. Στο πλαίσιο αυτό, είναι για παράδειγμα ανεκτή συνταγματικά και σε κάποιες περιπτώσεις επιβεβλημένη, η προνομιακή μεταχείριση ειδικών ευπαθών κοινωνικά ομάδων, όπως για παράδειγμα οι πολύτεκνοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες ή ηλικιωμένοι (άρθρο 21 §2 Σ), ή ομάδων που απολαμβάνουν λόγω των ιδιομορφιών τους ειδικής προστασίας, όπως για παράδειγμα τα παιδιά (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτοά, 2013). Ειδική έκφανση της αρχής της ισότητας συνιστά η

ισότητα αμοιβής για εργασία ίσης αξίας που αναγνωρίζεται στο άρθρο 22 §1, εδ. β' και η οποία περαιτέρω αναγνωρίζεται και από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως ισότητα των δυο φύλων στην πρόσβασή τους στην απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και τις συνθήκες εργασίας (Οδηγία 76/207/ΕΟΚ). Περαιτέρω, ειδική έκφραση της αρχής της ισότητας συνιστά και η θετική ισότητα, η οποία επιβάλλει την λήψη θετικών μέτρων δράσης για την άρση εγκατεστημένων ανισοτήτων μεταξύ ανδρών και γυναικών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 116 §2 Σ. Ως αναλογική, η ισότητα μπορεί να λειτουργήσει και επεκτατικά ή αλλιώς δημιουργικά. Πρόκειται για τη δικαστική επέκταση της ισότητας, σε περιπτώσεις οι οποίες εμφανίζουν μεν όμοια χαρακτηριστικά, έχουν όμως διαρρυθμιστεί με τρόπο αδικαιολόγητα ανόμοιο από τον νομοθέτη. Έτσι, είναι για παράδειγμα δυνατή, η έκδοση δικαστικής απόφασης υπέρ της επέκτασης μιας παροχής η οποία έχει παρασχεθεί σε μια ομάδα ατόμων, και σε άλλες που εμφανίζουν όμοια ή παρόμοια χαρακτηριστικά.

Φορείς του δικαιώματος της ισότητας, με βάση το Σύνταγμα είναι οι Έλληνες πολίτες και οι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εξαίρεση της πρόσβασής τους σε δημόσιες θέσεις που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Οι αλλοδαποί, κατά το άρθρο 5 §2 Σ προστατεύονται από διακρίσεις που σχετίζονται με την εθνικότητα, φυλή, γλώσσα και θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις αλλά δεν απολαμβάνουν χωρίς εξαιρέσεις το δικαίωμα της ισότητας, αντίστοιχα όπως οι Έλληνες πολίτες.

Η αρχή της ισότητας δεν μπορεί να λειτουργήσει ως εξαίρεση από την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι «η ισότητα δεν ισχύει στην παρανομία». Δηλαδή, η μη εφαρμογή του νόμου ή η παράνομη δράση των διοικητικών οργάνων σε μια συγκεκριμένη περίπτωση δεν δικαιολογεί την παρανομία της σε όμοιες περιπτώσεις, ούτε όμως και μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης από τους διοικούμενους. Η επέκταση της παρανομίας θα ανέτρεπε, με την έννοια αυτή, το ίδιο το περιεχόμενο της αρχής της ισότητας, λειτουργώντας ως ανισότητα. Η τήρηση της αρχής της ισότητας, όπως και η πιστή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας έχουν ιδιαίτερα μεγάλη σημασία κατά την ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, δηλαδή όταν η δημόσια διοίκηση καλείται να επιλέξει μια μεταξύ περισσότερων εξίσου νόμιμων λύσεων.

Στις περιπτώσεις αυτές, τα όργανα της δημόσιας διοίκησης οφείλουν να ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια στο πλαίσιο που τάσσουν οι αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας (Κόρσος, 2013). Η αρχή της αξιοκρατίας απορρέει από το άρθρο 5 § Σ που κατοχυρώνει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου και συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ισότητας. Η αρχή της αξιοκρατίας επιτάσσει η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα να λαμβάνει χώρα με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους. Την αρχή της αξιοκρατίας επιβεβαιώνει η συνταγματική αναγνώριση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, άρθρο 103 §7, όπου και ορίζεται ότι: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής»

20. Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης

Η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης απορρέει από το άρθρο 5Α Σ με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν βασικές συνιστώσες της δημοκρατικής αρχής, στο βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων και αρχών από τους πολίτες. Η φανερά δράση και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης συμβάλλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής της δημόσιας διοίκησης, εγγυάται τον έλεγχο της και συμβάλλει στην επαύξηση της αποτελεσματικής της λειτουργίας αλλά και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Το πρόγραμμα Δι@ύγεια (Ν. 3861/2010) επιβάλλει τη δημοσίευση όλων των αποφάσεων των διοικητικών οργάνων και αρχών που διαθέτουν οικονομικό περιεχόμενο, προκειμένου οι διοικούμενοι να διαθέτουν ανοιχτή πρόσβαση προς αυτές. Στο ίδιο πλαίσιο, επιβάλλεται η δημοσίευση των κανονιστικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης, ενώ σύμφωνα με το νόμο, οι

αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις σε βάρος των πολιτών εκδίδονται ύστερα από δημόσια συνεδρίαση, στην οποία η είσοδος του κοινού είναι ελεύθερη (ΣτΕ 3319/2010). Η αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και με την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης συνίσταται στην οικονομία χρόνου και μέσων, στην ευελιξία και την ταχύτητα, κατά την πραγμάτωση των δημόσιων πολιτικών και της δημόσιας αποστολής των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Προς την κατεύθυνση της αρχής της αποτελεσματικότητας, το άρθρο 10 §3 Σ ορίζει ότι: «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παράδοσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Προς την πραγμάτωση της αρχής της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης κατευθύνονται και οι πολιτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, μέσα από την εφαρμογή τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας στις δημόσιες υπηρεσίες. Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση ενισχύει τη διαφάνεια και την φανερό δράση της, ενώ διευκολύνει την πρόσβαση του πολίτη στις αρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και ουσιαστικότερη πραγμάτωση των δικαιωμάτων του.

21. Οι πηγές του διοικητικού δικαίου

Με τον όρο πηγές του δημοσίου δικαίου αναφερόμαστε στις δικαιοτικές εκείνες πράξεις οι οποίες αφορούν την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τις σχέσεις της με τον πολίτη. Οι πηγές αυτές εκκινώντας από το τυπικό Σύνταγμα και το δικαίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο σύνολό τους, συντάσσουν μια πυραμίδα δικαίου στην οποία η κάθε μια διαθέτει την δική της ιεραρχημένη θέση. Η ιεραρχία αυτή είναι απαραίτητη, τόσο για να αποφεύγουμε τις συγκρούσεις μεταξύ των κανόνων δικαίου, όσο και για να διαπιστώνουμε τη νομιμότητά τους, αφού κάθε πηγή του δικαίου οφείλει να τελεί σε αρμονία με τις ιεραρχικά ανώτερές της. Σχηματικά την πυραμίδα αποτελούν: • Το

Σύνταγμα • Το Διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ιεραρχική τοποθέτηση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθορίζεται ωστόσο, από την αυτονομία και την υπεροχή του, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. • Ο τυπικός νόμος • Ο ουσιαστικός νόμος –οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης • Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου Η νομολογία των δικαστηρίων, ιδίως των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρά τη μεγάλη της σημασία για την ερμηνεία και την εφαρμογή του διοικητικού δικαίου δεν αποτελεί πηγή του δικαίου. Μόνη εξαίρεση αποτελεί η ειδική αρμοδιότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 100 § 1, εδ. ε' Σ, το οποίο έχει την δυνατότητα, όταν διαπιστώνει αντίθεση στις αποφάσεις δύο εκ των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο και Άρειος Πάγος) επί της συνταγματικότητας διάταξης τυπικού νόμου, να την κηρύσσει, εφόσον επιβεβαιώσει την αντισυνταγματικότητά της, ανίσχυρη.

♣ Το Σύνταγμα

Το Σύνταγμα αποτελεί το θεμελιώδη νόμο ενός κράτους. Πρόκειται για έναν νόμο ιδιότυπο, με πανηγυρικό και ελλειπτικό χαρακτήρα αλλά δεσμευτικό και υποχρεωτικό ως προς το περιεχόμενό του. Μέσω του Συντάγματος ρυθμίζεται αφενός η οργάνωση του κράτους, η άσκηση δηλαδή της κρατικής εξουσίας και των αρμοδιοτήτων των οργάνων του κράτους αλλά και γενικότερα η κοινωνική συμβίωση των πολιτών, μέσα από τις θεμελιώδεις αρχές οι οποίες απορρέουν από την κατοχύρωση των δικαιωμάτων τους. Η αυξημένη τυπική ισχύς του, πηγάζει από την δυσκολία μεταβολής του, η οποία διαφοροποιείται από τη μεταβολή των κοινών νόμων και η οποία του εξασφαλίζει την ανώτερη θέση στην πυραμίδα των πηγών του δικαίου. Τον όρο Σύνταγμα εισήγαγε στην ελληνική γλώσσα και στην ελληνική νομική ορολογία ο λόγιος Αδαμάντιος Κοραής, αποδίδοντας τον λατινικής προέλευσης όρο Constitution. Η λέξη αυτή εντοπίζεται επίσης σε ρωμαϊκά αλλά και αρχαία ελληνικά κείμενα του Αριστοτέλη και του Ισοκράτη. Η λέξη Σύνταγμα αποδίδει με απλότητα, τις δυο στιγμές ενός πολιτεύματος. Της σύνταξης του μέσα από ένα συνταγματικό κείμενο και στη συνέχεια στη βάση αυτού, της συντεταγμένης λειτουργίας του. Το Σύνταγμα αναπτύσσει μια σειρά από λειτουργίες, με τις οποίες καθίσταται ευχερέστερη η κρατικά οργανωμένη κοινωνική συμβίωση. Οι

σημαντικότερες από αυτές είναι: α) η οργανωτική, β) η εγγυητική, γ) η νομιμοποιητική και δ) η συμβολική ή ενοποιητική λειτουργία του. Ειδικότερα, η οργανωτική λειτουργία επιτελείται διότι το Σύνταγμα καταρχήν οργανώνει και επιμερίζει την κρατική εξουσία, προβλέπει δηλαδή τα όργανα που εκφράζουν τη βούλησή της (πχ. Βουλή, Υπουργικό Συμβούλιο), τις διαδικασίες συγκρότησης και λειτουργίας τους (πχ. διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας), καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις. Με τον τρόπο αυτό, θεσμοποιεί και εξορθολογίζει την εξουσία, σταθεροποιώντας την άσκησή της. Η εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος είναι εξίσου σημαντική με την οργανωτική και αναφέρεται στην κατοχύρωση των συνταγματικών δικαιωμάτων, τα οποία εγγυώνται την προστασία του πολίτη έναντι της κρατικής εξουσίας αλλά και έναντι των ιδιωτών, στις μεταξύ τους σχέσεις. Η νομιμοποιητική λειτουργία του Συντάγματος συμπληρώνει τις δύο προηγούμενες λειτουργίες, διευκολύνοντας την αποδοχή από τους εξουσιαζόμενους της συνταγματικά οργανωμένης εξουσίας των συνταγματικών οργάνων. Έτσι για παράδειγμα, ακόμη και όσοι διαφωνούν με το περιεχόμενο ενός νόμου ο οποίος ψηφίζεται από τη Βουλή αισθάνονται υποχρεωμένοι να συμμορφωθούν με τις επιταγές του, επειδή ακριβώς ο νόμος αυτός ψηφίστηκε από τη Βουλή με τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία. Επιπλέον, παρέχονται από το Σύνταγμα δυνατότητες ειρηνικής επίλυσης των ενδεχόμενων κοινωνικών αντιδράσεων απέναντι στο νόμο αυτό, μέσω για παράδειγμα του ελέγχου της συνταγματικότητάς του, ενώπιον των δικαστηρίων. Η νομιμοποιητική λειτουργία του Συντάγματος, στην ουσία εξασφαλίζει τη νομιμοποίηση του τρόπου με τον οποίο η εξουσία ασκεί τα καθήκοντά της και την ειρηνική επίλυση των διαφορών που αναπτύσσονται ανάμεσα σε αυτήν και τους πολίτες (Βενιζέλος, 2002). Η συμβολική ή ενοποιητική λειτουργία του Συντάγματος παραπέμπει στο γεγονός ότι το γραπτό και τυπικό Σύνταγμα, μεταξύ άλλων αποτελεί ένα από τα σύμβολα της έννομης τάξης (όπως για παράδειγμα η σημαία, ή ο εθνικός ύμνος) και της ενότητάς της. Δεν είναι τυχαίο ότι στις μέρες μας δεν υπάρχει κράτος που να μην διαθέτει Σύνταγμα, ακόμη κι αν το πολίτευμα του δεν είναι δημοκρατικό, ενώ πάντως, ένα κράτος για να ανακηρύξει διεθνώς την ανεξαρτησία του υιοθετεί οπωσδήποτε ένα συνταγματικής περιωπής κείμενο. Περαιτέρω, το Σύνταγμα επιτελεί μια ενοποιητική λειτουργία, στο βαθμό που συμπυκνώνει όλες τις θεμελιακές αξίες που γίνονται κοινά αποδεκτές από το σύνολο μιας κοινωνίας, αποτυπώνοντας την πολιτική της ενότητα. Με

κριτήριο τη μορφή του, διακρίνουμε το Σύνταγμα σε γραπτό και άγραφο. Γραπτό ονομάζουμε το Σύνταγμα που κατοχυρώνεται ως σύστημα θεμελιωδών κανόνων δικαίου, στο πλαίσιο ενός ενιαίου κωδικοποιημένου κειμένου.

- ♣ Τα γραπτά Συντάγματα αποτελούν αποτέλεσμα της ανόδου της αστικής τάξης και αποτέλεσαν αρχικά τη διαρρύθμιση των δικαιωμάτων της απέναντι στον μονάρχη. Στη σημερινή εποχή, δεν νοείται κράτος χωρίς γραπτό Σύνταγμα. Βασικό χαρακτηριστικό των γραπτών Συνταγμάτων είναι ο τυπικός και αυστηρός τους χαρακτήρας, που συνεπάγεται την υπεροχή τους έναντι των κοινών νόμων (Σπυρόπουλος, 2006). Αντίστοιχα, το γραπτό Σύνταγμα διακρίνεται από το άγραφο ως προς το ότι δεν βρίσκεται ρητά κατοχυρωμένο και κωδικοποιημένο σε ένα ενιαίο κείμενο αλλά προκύπτει μέσα από αρχές, οι οποίες έχουν κατοχυρωθεί από το συνταγματικό έθιμο ή τη συνταγματική πρακτική. Τα άγραφα Συντάγματα είναι συνήθως ευέλικτα και ευπροσάρμοστα στις κοινωνικές και πολιτικές μεταβολές. Βασικά τους χαρακτηριστικά είναι ο ουσιαστικός και ήπιος χαρακτήρας τους, ο οποίος επιτρέπει την τροποποίησή τους ακόμη και με κοινό νόμο, 28 εκθέτοντάς τα συχνά στις ευκαιριακές επιδιώξεις των εκάστοτε κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα άγραφου Συντάγματος αποτελεί αυτό της Μεγάλης Βρετανίας. Με κριτήριο τον τρόπο αναθεώρησής τους, και ειδικότερα την ευκολία ή δυσκολία του, τα Συντάγματα τα διακρίνουμε σε ήπια και αυστηρά. Έτσι, ήπιο ονομάζουμε το Σύνταγμα του οποίου οι κανόνες τροποποιούνται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία παραγωγής νόμων.
- ♣ **Ήπια ή ελαστικά Συντάγματα** είναι κυρίως τα άγραφα ή εθιμικά και βασικό τους χαρακτηριστικό είναι ότι διαθέτουν τυπική ισχύ, ισοδύναμη των κοινών νόμων. Τα Συντάγματα αυτά ως εκ τούτου, μπορούν να καταργηθούν ρητά ή και σιωπηρά από απλό νόμο. Ένα από τα βασικότερα προσόντα τους είναι η ελαστικότητα που διαθέτουν απέναντι στις κοινωνικοπολιτικές μεταβολές. Ωστόσο, η ελαστικότητα αυτή, συχνά τα αφήνει έκθετα απέναντι στις διαθέσεις της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ήπιου Συντάγματος είναι αυτό της Βαϊμάρης, του οποίου οι διαρκείς τροποποιήσεις, είχαν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή κατάλυση της δημοκρατίας και την άνοδο του ναζισμού στη Γερμανία. Αντίθετα, αυστηρό αποκαλείται το Σύνταγμα του οποίου η διαδικασία μεταβολής είναι διαφορετική από αυτήν με την οποία

μεταβάλλονται οι κοινοί νόμοι και το οποίο μεταβάλλεται μόνον από ειδικό όργανο και με ειδική διαδικασία, την οποία προβλέπει το ίδιο.

- ♣ Συνήθως, σε κάποια από τις διατάξεις του, όπως στη διάταξη του άρθρου 110, επιβάλλει κάποια συγκεκριμένα όρια και προϋποθέσεις για τη μεταβολή του. Τα όρια αυτά μπορεί να είναι: α) ουσιαστικά, όταν απαγορεύουν την μεταβολή συγκεκριμένων διατάξεων του, β) χρονικά, όταν απαγορεύουν την τροποποίησή του πριν από την παρέλευση κάποιου χρονικού διαστήματος, γ) διαδικαστικά, μέσα από την υιοθέτηση ειδικών διαδικασιών πχ. αυξημένων πλειοψηφιών και ειδικού οργάνου πχ. αναθεωρητική Βουλή για την αναθεώρησή του. Τα δυο βασικά χαρακτηριστικά του αυστηρού Συντάγματος είναι ότι διαθέτει τυπική ισχύ ανώτερη των κοινών νόμων και ότι η αυστηρότητά τους έχει ως συνέπεια τη διενέργεια του ελέγχου της συνταγματικότητας της κοινής νομοθεσίας. Αυστηρά είναι συνήθως τα τυπικά και γραπτά Συντάγματα.
- ♣ Το ελληνικό Σύνταγμα διαθέτει όλα τα χαρακτηριστικά του γραπτού και τυπικού Συντάγματος. Ειδικότερα, πρόκειται για σύνολο κανόνων δικαίου, συστηματοποιημένων σε ένα ενιαίο κείμενο 120 διατάξεων, το οποίο τροποποιείται σύμφωνα με το άρθρο 110 με ειδική διαδικασία από ειδικό όργανο, την αναθεωρητική βουλή και διαθέτει αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων. Το ελληνικό Σύνταγμα είναι αυστηρό με την έννοια ότι αναθεωρείται από ειδική διαδικασία και ειδικό όργανο, όπως προβλέπεται στο άρθρο 110 Σ. Είναι με την έννοια αυτή, σχετικά αυστηρό στο βαθμό που επιτρέπει την αναθεώρησή του. Παράλληλα όμως, είναι και απολύτως αυστηρό, αφού απαγορεύει την οποιαδήποτε αναθεώρηση μιας σειρά διατάξεών του.
- ♣ Ειδικότερα, σύμφωνα με την §1 του άρθρου 110 Σ απαγορεύει την αναθεώρηση: • Της μορφής και της βάσης του πολιτεύματός ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. • Του άρθρου 2 §1 Σ που καθιερώνει την προστασία της αξίας του ανθρώπου. • Του άρθρου 4 §§ 1, 4, 7 Σ, που προστατεύει την αρχή της ισότητας και απαγορεύει την κατοχή τίτλων ευγενείας. • Του άρθρου 5 §§ 1 και 3 Σ, όπου κατοχυρώνεται η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου. • Του άρθρου 13 § 1 Σ, όπου κατοχυρώνεται η προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας. • Του άρθρου 26, όπου κατοχυρώνεται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Οι διατάξεις αυτές

συνιστούν τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης του ελληνικού Συντάγματος. Πρόκειται για έναν σκληρό, μη αναθεωρήσιμο πυρήνα μιας σειράς συνταγματικών διατάξεων που δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση. Η απόλυτη προστασία που προβλέπεται για τις διατάξεις αυτές δεν συνεπάγεται, αφενός κάποια άτυπη ιεράρχησή τους προς τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις, οι οποίες θεωρούνται μεταξύ τους ισότιμες, ούτε αποκλείει ολωσδιόλου την αναθεώρησή του συνταγματικού κειμένου, αρκεί αυτή να βελτιώνει και να μην απομειώνει το περιεχόμενό τους.

- ♣ Η αναθεώρηση του Συντάγματος συνιστά αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής, ενώ κανένα από τα υπόλοιπα κρατικά όργανα δεν έχει την αρμοδιότητα να συμμετέχει σε αυτήν. Η αναθεωρητική διαδικασία ολοκληρώνεται με τη συνεργασία δύο Βουλών, αυτής που προτείνει την αναθεώρηση του Συντάγματος, η οποία καλείται προτείνουσα, και αυτής που αποφασίζει την αναθεώρηση του Συντάγματος η οποία καλείται αναθεωρητική και προκύπτει από τις ακριβώς επόμενες εκλογές. Ανάμεσα στις δυο βουλές παρεμβάλλεται 29 εκλογική διαδικασία, όχι όμως στο πλαίσιο της διαδικασίας αναθεώρησης αλλά ανεξάρτητα από αυτήν. Με την έννοια αυτή, η υποβολή μιας πρότασης αναθεώρησης δεν αποτελεί λόγο διάλυσης της Βουλής, η οποία θα συνεχίσει κανονικά την θητεία της μέχρις ως ότου τη συμπληρώσει ή μέχρις ως ότου διαλυθεί για ανεξάρτητους από τη διαδικασία της αναθεώρησης λόγους, πχ. την επίκληση θέματος εθνικής σημασίας, την έκφραση δυσπιστίας, την αποτυχία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας κλπ.
- ♣ Η πρώτη φάση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος ταυτίζεται με την απόφαση της προτείνουσας Βουλής, σχετικά με τη διαπίστωση αναγκαιότητας συνταγματικής αναθεώρησης. Η προτείνουσα Βουλή αποφασίζει την αναγκαιότητα συνταγματικής αναθεώρησης, μετά από πρόταση πενήντα τουλάχιστον βουλευτών, σε δυο ψηφοφορίες οι οποίες απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον έναν μήνα. Με την απόφαση αυτή καθορίζονται ειδικά οι διατάξεις που προτείνεται να αναθεωρηθούν. Η απόφαση αυτή είναι δεσμευτική για την επόμενη, αναθεωρητική Βουλή η οποία μολονότι δεν δεσμεύεται απολύτως ως προς το περιεχόμενο που θα προσδώσει σε αυτές, δεσμεύεται ως προς την επιλογή τους από την προτείνουσα Βουλή. Θα μπορούσαμε σχηματικά να πούμε ότι ενώ η προτείνουσα Βουλή είναι υπεύθυνη για το ποιες και πόσες συνταγματικές

διατάξεις θα αναθεωρηθούν, η αναθεωρητική είναι αρμόδια για το πώς, για το περιεχόμενο δηλαδή και τη διατύπωση που αυτές θα προσλάβουν.

- ♣ Στη διαδικασία της αναθεώρησης, η συνεργασία των δυο Βουλών, προτείνουσας και αναθεωρητικής επιτυγχάνεται μεταξύ άλλων με την αντιστροφή των πλειοψηφιών που απαιτούνται για την πρόταση και για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Έτσι, αν η προτείνουσα Βουλή διαπιστώσει την αναγκαιότητα αναθεώρησης του Συντάγματος με πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5), η αναθεωρητική Βουλή αρκεί προκειμένου να λάβει την απόφαση αναθεώρησης, να συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της. Αν αντίθετα, η προτείνουσα Βουλή οδηγηθεί στην πρόταση της αναθεώρησης του Συντάγματος με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών της, η αναθεωρητική Βουλή θα πρέπει να συγκεντρώσει πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5) για να λάβει την απόφασή της.
- ♣ Με τον τρόπο αυτό, ο συντακτικός νομοθέτης απέβλεψε στη συγκέντρωση της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης γύρω από τα αναθεωρητικό διάβημα, τόσο δηλαδή με την πρόβλεψη της συνεργασίας δυο Βουλών, όσο και την κατοχύρωση ισοτιμίας ανάμεσά τους. Σύμφωνα με την ακροτελεύτια διάταξη του άρθρου 110 §6 Σ, η αναθεώρηση του Συντάγματος απαγορεύεται απολύτως πριν από την παρέλευση μιας πενταετίας από την περάτωση της προηγούμενης.
- ♣ Η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος πρέπει να λάβει χώρα στην πρώτη σύνοδο της αναθεωρητικής Βουλής, ενώ ολοκληρώνεται με την έκδοση και δημοσίευση ειδικού ψηφίσματος της Βουλής, το οποίο και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Το ψήφισμα αυτό υπογράφεται από τον Πρόεδρο της Βουλής αφού η αναθεώρηση αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου. Μετά τη θέση σε ισχύ του ψηφίσματος, η αναθεωρητική βουλή συνεχίζει τις εργασίες της ως απλή Βουλή.

♣ Το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 28 §1 Σ: «Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Σύμφωνα

με το Σύνταγμα λοιπόν, αναγνωρίζεται η υπερίσχυση του διεθνούς δικαίου έναντι του κοινού νόμου, γεγονός το οποίο τοποθετεί αυτή την πηγή δικαίου στη δεύτερη θέση της πυραμίδας, κάτω ακριβώς από το τυπικό Σύνταγμα. Ως διεθνές δίκαιο, δεν αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα, μόνο το γραπτό, συμβατικό διεθνές δίκαιο, οι διεθνείς δηλαδή συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών (πχ. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών) ή μεταξύ κρατών (πχ. διακρατικές εμπορικές ή οικονομικές συμφωνίες) αλλά και το άγραφο, διεθνές δίκαιο, το διεθνές εθιμικό δίκαιο και οι αναγνωρισμένες αρχές του διεθνούς δικαίου.

Αυτό συμβαίνει διότι από πλευράς διεθνούς δικαίου, το άγραφο δίκαιο κατέχει μια πολύ σημαντική θέση, αφού δεν είναι εύκολη αλλά ούτε και συχνά δυνατή, η σύναψη και η έγκαιρη καταγραφή του, στο βαθμό που αυτό απαιτεί τη συνεργασία πολλών εμπλεκομένων κρατών. Τις αμφισβητήσεις για τις αναγνωρισμένες αρχές του διεθνούς δικαίου έχει τη δυνατότητα να αίρει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 100 §1, εδ. στ' Σ. Όσον αφορά το συμβατικό διεθνές δίκαιο, σύμφωνα με το ελληνικό σύστημα, το οποίο καλείται δυαδικό, καμία διεθνής σύμβαση, όπως ορίζει και το άρθρο 28 §1 Σ, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ισχύει αν δεν κυρωθεί από τη Βουλή, αν δεν πάρει δηλαδή τη μορφή νόμου.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην ελληνική έννομη τάξη ανήκει στα δυαδικά νομικά συστήματα, το οποίο σημαίνει ότι εξαρτά την υιοθέτηση του διεθνούς συμβατικού δικαίου, από την κύρωση του με νόμο προερχόμενο από τη Βουλή, γεγονός που συχνά καθυστερούσε αλλά και μέχρι τις μέρες μας καθυστερεί την υιοθέτηση και υλοποίηση των διεθνών της συμβατικών υποχρεώσεων. Τα δυαδικά συστήματα σε αντίθεση με τα μονιστικά (πχ. Καναδάς), τα οποία αποδέχονται τη συνύπαρξη εθνικών και διεθνών κανόνων δικαίου ως τμήμα ενός ενιαίου νομικού συστήματος, διακρίνουν μεταξύ εθνικών κανόνων και κανόνων που προέρχονται από τη διεθνή έννομη τάξη. Ενώ στο πλαίσιο των μονιστικών συστημάτων, οι διεθνείς κανόνες γίνονται δεκτοί με την υπογραφή τους από τα όργανα που έχουν αρμοδιότητα διεθνούς εκπροσώπησης (συνήθως τον αρχηγό του κράτους ή την Κυβέρνηση), στα δυαδικά συστήματα απαιτείται η μετατροπή τους σε εθνικούς κανόνες, προκειμένου αυτοί να γίνουν αποδεκτοί. Στην Ελλάδα, η κύρωση από το Κοινοβούλιο συνιστά τη διαδικασία αυτή, με την οποία οι

διεθνείς συνθήκες λαμβάνουν τη μορφή τυπικού νόμου. Με τη συμμετοχή στη χώρα μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση σημαντική θέση κατέχει στις πηγές του διοικητικού δικαίου, το δικαιο που προέρχεται από τα όργανά της. Το δικαιο αυτό το διακρίνουμε στο πρωτογενές και στο δευτερογενές ή παράγωγο δικαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πρώτο, περιλαμβάνονται οι συνθήκες με τις οποίες ιδρύθηκαν οι τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Κοινότητα άνθρακα και Χάλυβα, Ατομικής Ενέργειας και Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΣΕΚΑΧ, ΣΕΚΑΕ και ΣΕΟΚ), και όλες οι συνθήκες, οι οποίες τις αναθεώρησαν και τις τροποποίησαν (πχ. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθήκη του Άμστερνταμ, Συνθήκη της Λισαβόνας), όπως επίσης και όλες τις συνθήκες προσχώρησης των κρατών μελών της ΕΕ, (πχ. συνθήκη προσχώρησης της Ελλάδας το 1981). Σήμερα, συμμετέχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση είκοσι οχτώ (28) κράτη μέλη: Ιταλία, Γερμανία, Γαλλία, Πολωνία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σλοβενία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσέχικη Δημοκρατία, Δανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Κροατία, Ελλάδα, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Φινλανδία και Σουηδία Στο δευτερογενές ή παράγωγο δικαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντάσσονται οι πράξεις εκείνες που παράγονται από όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, βάσει των αρμοδιοτήτων τους που προβλέπονται στο πρωτογενές δικαιο.

Θα μπορούσαμε μάλιστα να παρομοιάσουμε την σχέση μεταξύ παράγωγου ή δευτερογενούς και πρωτογενούς δικαίου, με τη σχέση μεταξύ Συντάγματος και κοινού νόμου. Στο παράγωγο δικαιο περιλαμβάνονται: α) Ο Κανονισμός, ο οποίος αποτελεί και τη σημαντικότερη πηγή δικαίου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηρίζεται από τη γενική του ισχύ (έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα και δεσμεύει το σύνολο των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), την καθολική του δεσμευτικότητα (οι κανόνες δικαίου που θέτει εφαρμόζονται υποχρεωτικά και στο σύνολό τους) και την άμεση ισχύ του (ισχύει στα κράτη μέλη της ΕΕ χωρίς την ανάγκη παρέμβασης της εθνικής έννομης τάξης). Ο Κανονισμός αρχίζει να ισχύει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. β) Η Οδηγία, η οποία δεσμεύει το κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή της δικαιοϊκής μορφής που θα λάβει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Η Οδηγία

χαρακτηρίζεται από τη μερική της ισχύ (μπορεί να ισχύσει σε όλα αλλά και σε μερικά μόνο κράτη μέλη της ΕΕ) και τη μερική της δεσμευτικότητα (η δεσμευτικότητα της Οδηγίας περιορίζεται μόνον στον καθορισμό του επιδιωκόμενου αποτελέσματος και της προθεσμίας επίτευξής του, αφήνει όμως στις αρχές των επιμέρους κρατών μελών να επιλέξουν τον τρόπο, τα μέσα και την δικαϊκή μορφή που θα θεωρήσουν πρόσφορα για την επίτευξη του). Εφόσον τα κράτη μέλη δεσμεύονται μόνο ως προς τους στόχους που θέτουν οι Οδηγίες, έχουν μια διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο μεταφοράς τους στο εθνικό δίκαιο. Οφείλουν, όμως, να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 10 Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα). Οι Οδηγίες, δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ωστόσο αρχίζουν να εφαρμόζονται από την ημερομηνία της κοινοποίησής τους προς τα κράτη-μέλη στα οποία απευθύνονται. Αυτά υποχρεούνται να λάβουν τα μέτρα που απαιτούνται για την εφαρμογή μιας Οδηγίας μέσα στα χρονικά περιθώρια που εκείνη ορίζει για την εφαρμογή της, διότι διαφορετικά παραβιάζουν το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- ♣ Η παράλειψη μεταφοράς της Οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο γεννά ευθύνη του ελληνικού Δημοσίου σε αποζημίωση, ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων. Πρόκειται για το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας το οποίο συντρέχει εφόσον: α) έχει παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, β) το επιδιωκόμενο από την Οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει την χορήγηση δικαιωμάτων προς ιδιώτες και γ) το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών προκύπτει από σαφές κείμενο της Οδηγίας, δηλαδή είναι δυνατόν να προσδιοριστεί με τρόπο συγκεκριμένο. γ) Η απόφαση, η οποία είναι δεσμευτική ως προς όλα της τα μέρη για τους αποδέκτες που ορίζει. Οι αποφάσεις είναι ειδικές πράξεις με συγκεκριμένο περιεχόμενο και μπορούν να απευθύνονται και σε συγκεκριμένα κράτη-μέλη και σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Η απόφαση είναι υποχρεωτική προς όλα τα στοιχεία της στους παραλήπτες που υποδεικνύει, ενώ η εφαρμογή της δεν εξαρτάται από την δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά από την κοινοποίησή της προς τους αποδέκτες τους οποίους ορίζει. Η απόφαση δημιουργεί άμεσα αποτελέσματα, δημιουργώντας δικαιώματα για τους ιδιώτες, τα οποία πρέπει να

διασφαλίζονται από τα εθνικά δικαστήρια. Το δικαιο της ΕΕ λειτουργεί ως ένα αυτόνομο από τα κράτη δικαιοσύνη, το οποίο επιβάλλει υποχρεώσεις και θεσπίζει δικαιώματα, τόσο για τους ιδιώτες, όσο και για τα κράτη-μέλη και περιορίζει την κυριαρχία των τελευταίων. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περίφημη υπόθεση Costa/Enel (1964), με την οποία κατοχυρώθηκε ουσιαστικά η υπεροχή και αυτονομία του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- ♣ **Η αρχή της υπεροχής και της αυτονομίας του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης** θεμελιώνεται σε δύο θεσμικά χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής ενοποίησης: α) στη δημιουργία μίας υπερεθνικής έννομης τάξης, η οποία διαθέτει τις δικές της αρμοδιότητες που εκχωρούνται οριστικά σε αυτήν από τα κράτη-μέλη και β) στη χρησιμότητα των πεδίων κοινωνικής δραστηριότητας που υπόκεινται στις νομοπαραγωγικές εξουσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις οποίες άμεσα ασκεί η ίδια επί των πολιτών των κρατών-μελών, χωρίς τη διαμεσολάβηση των εθνικών οργάνων τους. Σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής και της αυτονομίας του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ευρωπαϊκός κανόνας δικαίου δεν υπόκεινται σε οποιαδήποτε διαδικασία μετατροπής, προκειμένου να δημοσιευθεί και εν τέλει να εφαρμοστεί από τα αρμόδια εθνικά όργανα. Επομένως, δεν ενσωματώνεται τυπικά στην ιεραρχία των εθνικών κανόνων δικαίου, με την έννοια των κανόνων του διεθνούς δικαίου που εμπίπτουν σε διαδικασίες κύρωσής τους προκειμένου να εφαρμοστούν στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης. Σε περίπτωση που υφίσταται σύγκρουση μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου, επιβάλλεται στον εθνικό νομοθέτη να παρακάμψει τον αντίθετο εθνικό κανόνα, τον οποίο πρέπει οι αρμόδιες αρχές του κράτους να καταργήσουν. Τέλος, αναγνωρίζεται το δικαίωμα των θιγόμενων ιδιωτών να ζητήσουν αποζημίωση από το κράτος-μέλος, ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων, για τη ζημία που υπέστησαν από τη συμπεριφορά των κρατικών οργάνων που τελεί σε αντίθεση με το δικαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, κύριο στοιχείο του δικαιοσύνης αυτού συστήματος είναι η άμεση ισχύς του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ευρωπαϊκός κανόνας δεν αρκεί να υπερισχύει έναντι του αντίθετου εθνικού, αλλά θα πρέπει να διαθέτει το χαρακτηριστικό της αμεσότητας προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική

η υπεροχή την οποία καταρχήν διαθέτει. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθέτησε για πρώτη φορά την αρχή του άμεσου αποτελέσματος στην υπόθεση Van Gend and Loos (1963), καθιερώνοντας έτσι ότι οι ευρωπαϊκοί κανόνες αφορούν το διοικούμενο ως οικονομικό δρώμενο, συνεπώς μπορεί ο ίδιος να τους επικαλείται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, έστω και εν αυτοί απευθύνονται τυπικά προς κράτη-μέλη.

♣ Ο νόμος

Ως νόμο ορίζουμε το σύνολο εκείνων των κανόνων δικαίου που διαθέτουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα. Η γενικότητα του νόμου σημαίνει ότι οι ρυθμίσεις που θέτει δεν πρέπει να αναφέρονται σε έναν εξ αρχής προσδιορισμένο αριθμό ατόμων, διότι μόνο έτσι μπορεί να υπηρετηθεί η αρχή της ισότητας και να αποφευχθούν οι διακρίσεις ως προς συγκεκριμένες ομάδες προσώπων (Σπυριδάκης, 2012). Ο αφηρημένος χαρακτήρας του νόμου συνεπάγεται ότι οι ρυθμίσεις που αυτός εμπεριέχει, θα πρέπει να είναι με τέτοιο τρόπο διατυπωμένες, ώστε να υπάγονται σε αυτές, όχι συγκεκριμένες και εξειδικευμένες περιπτώσεις αλλά ομάδες περιπτώσεων οι οποίες θα διαθέτουν κοινά χαρακτηριστικά. α) Ουσιαστικός και τυπικός νόμος. Το νόμο τον διακρίνουμε στον ουσιαστικό νόμο και στον τυπικό νόμο. Ουσιαστικό νόμο αποκαλούμε κάθε δικαιοπραξία της πολιτείας, η οποία εμπεριέχει κανόνες δικαίου, άσχετα από το όργανο που την εξέδωσε και τη διαδικασία μέσα από την οποία προήλθε. Ο ουσιαστικός νόμος διαθέτει πάντως τα δύο χαρακτηριστικά στα οποία αναφερθήκαμε, δηλαδή οι κανόνες που θέτει, διαθέτουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα. Αντίστοιχα τυπικό ονομάζουμε το νόμο, άσχετα με το αν περιέχει κανόνες δικαίου, ο οποίος εκδίδεται από τα όργανα που έχουν την νομοθετική αρμοδιότητα στο πολίτευμα μας, δηλαδή τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 26 §1 Σ) σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο 32 Σύνταγμα νομοπαραγωγική διαδικασία. Κριτήριο επομένως προσδιορισμού του τυπικού νόμου είναι το κατά πόσον εκδίδεται ή όχι από τη Βουλή. Έτσι, ως τυπικοί χαρακτηρίζονται και κάποιοι νόμοι, οι οποίοι δεν περιέχουν κατ' ακριβολογία ουσιαστικούς κανόνες δικαίου, όπως για παράδειγμα ο νόμος που αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό (άρθρο 79 Σ), ο οποίος περιέχει μόνο αριθμητικά δεδομένα, αλλά και οι δύο νόμοι που προβλέπει το άρθρο 27 §§ 1, 2 για την χορήγηση δυνατότητας διέλευσης ξένης δύναμης ή μεταβολής

τμήματος της ελληνικής επικράτειας. β) Η διαδικασία παραγωγής νόμου. Οι νόμοι παράγονται με την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, την οποία την διακρίνουμε σε τακτική και σε εξαιρετική. Τακτική ονομάζουμε τη διαδικασία έκδοσης κανόνων δικαίου από τη Βουλή που διαθέτουν τη μορφή τυπικού νόμου, ενώ εξαιρετική την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, του περίφημου δικαίου της ανάγκης, που εκδίδονται σε έκτακτες και επείγουσες περιπτώσεις από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 44 §1 Σ. Η νομοθετική διαδικασία εκκινεί με τη νομοθετική πρωτοβουλία την οποία διαθέτουν η Βουλή και η Κυβέρνηση. Όταν τη νομοθετική πρωτοβουλία διαθέτει η Βουλή, αναφερόμαστε σε πρόταση νόμου, ενώ όταν τη διαθέτει η Κυβέρνηση, αναφερόμαστε σε σχέδιο νόμου.

- ♣ Η πρόταση νόμου ή το σχέδιο νόμου πρέπει να συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, στην οποία και εκτίθενται οι λόγοι και οι στόχοι της σκοπούμενης νομοθετικής ρύθμισης, καθώς επίσης να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην οποία να καθορίζεται η σχετική δαπάνη (άρθρο 75 §1 Σ). Περαιτέρω, υπάρχει η δυνατότητα, η πρόταση νόμου ή το σχέδιο νόμου να κατατεθεί στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή για περαιτέρω επεξεργασία ή και να γνωμοδοτήσει επί αυτής η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής. Ειδικά για τα νομοσχέδια που αφορούν απονομή συντάξεων, απαιτείται σύμφωνα με το Σύνταγμα η προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 73 §2 Σ). Μετά την κατάθεση στην Βουλή, η πρόταση ή το σχέδιο νόμου παραπέμπεται στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή για επεξεργασία. Ακολουθεί η συζήτηση στην Ολομέλεια ή σε Τμήμα της Βουλής και η ψηφοφορία, η οποία ρυθμίζεται στον Κανονισμό της Βουλής. Μετά την ψήφισή του, ο Πρόεδρος της Βουλής αποστέλλει το κείμενο του νόμου στον αρμόδιο υπουργό, για να το υποβάλει με την σειρά του στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προς έκδοση και δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μέσα από την διαδικασία έκδοσης του νόμου, βεβαιώνει ότι ο νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή κατά τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία και πιστοποιεί τη γνησιότητα του κειμένου. Το κείμενο του νόμου φέρει την υπογραφή του Προέδρου της Δημοκρατίας, την προσυπογραφή του αρμόδιου υπουργού, καθώς επίσης και τη μεγάλη του Κράτους

Σφραγίδα που θέτει ο Υπουργός της Δικαιοσύνης. Μετά την έκδοση του νόμου διατάσσεται η δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στο αντίστοιχο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Με τη δημοσίευσή του, ο νόμος αποκτά και την υπόσταση του. γ) Υπόσταση και ισχύς του νόμου. Αποκτώντας την υπόστασή του, ο νόμος αποκτά και την τυπική του ισχύ. Η τυπική ισχύς του νόμου αρχίζει με την δημοσίευσή του στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Η ημερομηνία μάλιστα που αναφέρεται στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως τεκμαίρεται ως η ισχύουσα ακόμη κι αν αυτή είναι εσφαλμένη, γεγονός που δεσμεύει τόσο την διοίκηση όσο και τους πολίτες. Η ουσιαστική ισχύς του νόμου, η ουσιαστική υποχρέωση δηλαδή συμμόρφωσης στις διατάξεις του, αρχίζει δέκα μέρες μετά τη δημοσίευσή του στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως ή αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά, από την ημερομηνία που ο ίδιος ορίζει. Η ισχύς του νόμου παύει, είτε αν παρέλθει το χρονικό διάστημα για το οποίο είχε εκδοθεί και ίσχυε, είτε με την κατάργησή του εξ αιτίας της έκδοσης νεότερου ή ειδικότερου νόμου, ο οποίος να τον καταργεί ρητά (να δηλώνει δηλαδή ότι εκδίδεται σε κατάργησή του) αλλά και σιωπηρά (να μεταβάλει δηλαδή κατ' ουσία τις διατάξεις του). Γίνεται δεκτό στην θεωρία του συνταγματικού δικαίου ότι ο νόμος είναι δυνατόν να μην ρυθμίζει μόνον για το μέλλον αλλά και για το παρελθόν, να έχει δηλαδή και αναδρομική ισχύ. Πράγματι, παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με το άρθρο 2 του Αστικού Κώδικα, η αναδρομικότητα των νόμων απαγορεύεται, υποστηρίζεται ότι το Σύνταγμα επιτρέπει την αναδρομική ενέργεια των νόμων. Το σκεπτικό είναι ότι έχοντας τη δυνατότητα ο νομοθέτης να ανατρέχει στο παρελθόν, δύναται να διορθώσει λάθη ή αβλεψίες και να αντιμετωπίσει κοινωνικές καταστάσεις με τρόπο πιο αποτελεσματικό. Κατά την άποψη αυτή, από το Σύνταγμα προκύπτει εξ αντιδιαστολής ότι εκτός από τις τρεις περιπτώσεις στις οποίες η αναδρομικότητα του νόμου απαγορεύεται ρητά, είναι στην πραγματικότητα επιτρεπτή σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις (Χρυσανθάκης, 2015). Ειδικότερα δεν είναι επιτρεπτή: α) η αναδρομικότητα των ποινικών νόμων σύμφωνα και με την αρχή *nullum poena nullum crimen sine lege* (=δεν υπάρχει έγκλημα, δεν υπάρχει ποινή χωρίς νόμο), εκτός αν οι νόμοι αυτοί είναι ευνοϊκοί, καταργούν δηλαδή ποινές ή παραγράφουν ποινικά αδικήματα (άρθρο 7 §1 Σ), β) οι φορολογικοί νόμοι οι οποίοι μπορούν να είναι αναδρομικοί μέχρι ένα έτος πριν από την έκδοσή τους (άρθρο 78 Σ), στο βαθμό που η φορολογία πάντα αναφέρεται στο προηγούμενο του τρέχοντος φορολογικό έτος και γ) οι

ψευδο-ερμηνευτικοί νόμοι, οι οποίοι απαγορεύεται να προσλάβουν αναδρομική ισχύ, αφού σύμφωνα με το άρθρο 77 Σ: «Νόμος που δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός ισχύει από την δημοσίευσή του. Οι ψευδο-ερμηνευτικοί νόμοι, είναι νόμοι που εκδίδονται από τη Βουλή, προκειμένου να ερμηνεύσουν άλλους προγενέστερους νόμους. Ακριβώς επειδή ανατρέχουν σε προγενέστερους νόμους, αποκτούν αναδρομική ισχύ, ισχύουν δηλαδή παρά το γεγονός ότι εκδίδονται εκ των υστέρων, από την προγενέστερη ημερομηνία στην οποία εκδόθηκε ο νόμος που καλούνται να ερμηνεύσουν.

- ♣ Η ευχέρεια αυτή, μπορεί να χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά από τον νομοθέτη, ο οποίος επικαλούμενος ότι ένας νόμος είναι ερμηνευτικός χωρίς πραγματικά να είναι, θα έχει τη δυνατότητα να του προσδώσει αναδρομική ισχύ. Το Σύνταγμα περιορίζει τέτοιες πρακτικές, ορίζοντας ότι στην περίπτωση αυτή ο ψευδο-ερμηνευτικός νόμος θα ορίζει μόνο για το μέλλον και όχι για το παρελθόν. Η δυνατότητα πρόσδωσης αναδρομικής ισχύς σε έναν νόμο συναντά ως όριο της σύμφωνα με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, την προστασία της ιδιοκτησίας, τα συνταγματικά δικαιώματα του πολίτη και ιδίως την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου που απορρέει από το συνταγματικό δικαίωμα στην προσωπικότητα (άρθρο 5 §1 Σ) και παρέχει στον διοικούμενο την δυνατότητα να προβλέπει και να οργανώνει με ασφάλεια και σε ένα βάθος χρόνου τις έννομες του σχέσεις ,

22. Ορισμός διοικητικής πράξης;

Η διοικητική πράξη είναι μία από τις πλέον κομβικές έννοιες του διοικητικού δικαίου καθόσον αποτελεί το βασικό μέσον άσκησης της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης με το οποίο, αφενός, θεσπίζονται δικαιώματα και επιβάλλονται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες και, αφετέρου, οργανώνεται η δομή της ίδιας της Διοίκησης, καθορίζονται οι αρμοδιότητες των οργάνων της και, συνακολούθως, οι μεταξύ τους σχέσεις.

Περαιτέρω, το «εργαλείο» αυτό διασφαλίζει, στο πλαίσιο του ελληνικού διοικητικού δικονομικού συστήματος, την έννομη προστασία του ιδιώτη κατά της Διοίκησης, η οποία, με τη σειρά της, αποβλέπει, αφενός, στην προστασία των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του ιδιώτη και, αφετέρου, στη διασφάλιση της ίδιας της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Οι διοικητικές πράξεις επομένως αποτελούν μονομερείς και κυριαρχικές δηλώσεις βούλησης διοικητικών οργάνων, με τις οποίες επιδιώκεται η εφαρμογή του νόμου σε κάθε περίπτωση. Αλλιώς η διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσο με το οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία από το διοικητικό όργανο. Οι διοικητικές πράξεις, επομένως, εκδίδονται στο πλαίσιο εννόμων σχέσεων που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο. Οι πράξεις αυτές εμφανίζονται με διάφορα ονόματα και τύπους, π.χ. αποφάσεις, διατάξεις, προσκλήσεις κ.λπ. Ανάλογα δε με το διοικητικό όργανο από το οποίο προέρχονται, φέρουν και το αντίστοιχο όνομα, όπως προεδρικά διατάγματα, αποφάσεις υπουργικού συμβουλίου, αστυνομικές διατάξεις, νομαρχιακές αποφάσεις κ.τ.λ.

23. Πότε έχει νόμιμη υπόσταση μια διοικητική πράξη

Η έκδοση μιας έγκυρης διοικητικής πράξης προϋποθέτει τη νόμιμη υπόσταση του διοικητικού οργάνου, δηλαδή πρέπει να συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις και όροι που προβλέπονται από τις σχετικές διατάξεις προκειμένου

το συγκεκριμένο φυσικό πρόσωπο να αποκτήσει την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου. Η κατά παράνομο τρόπο κτήση της ιδιότητας υπό την οποία κάποιος ορίζεται μέλος του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της συγκρότησης του οργάνου. Ένα συλλογικό διοικητικό όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση αν κανένα μέλος του δεν έχει εκλεγεί ή διοριστεί ή όταν η πράξη διορισμού των μελών του πάσχει από ακυρότητα, οπότε οι πράξεις του είναι ανυπόστατες. Για τη νόμιμη υπόσταση του συλλογικού διοικητικού οργάνου απαιτείται επίσης η προηγούμενη «πράξη συγκρότησής του», δηλαδή η πράξη με την οποία ορίζονται τα ονόματα ή οι ιδιότητες των μελών που το αποτελούν.

24. Διακρίσεις Διοικητικών πράξεων

Ατομική διοικητική πράξη είναι η πράξη με την οποία τίθεται ατομικός και ειδικός κανόνας δικαίου. Οι αποδέκτες της δηλ. είναι ατομικώς καθορισμένοι (π.χ ο διορισμός ενός δημοσίου υπαλλήλου).

Κανονιστική διοικητική πράξη είναι η πράξη με την οποία τίθεται απρόσωπος και γενικός κανόνας δικαίου. Αποδέκτες της δηλ. είναι όλα τα πρόσωπα που συγκεντρώνουν ορισμένες ιδιότητες (π.χ. η πράξη που καθορίζει τον τρόπο εισαγωγής των υποψηφίων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, η προκήρυξη διαγωνισμού για πρόσληψη στο δημόσιο).

Ατομική πράξη γενικού περιεχομένου είναι μια ατομική διοικητική πράξη με την οποία θεσπίζεται κανόνας δικαίου ατομικός αλλά γενικός, αφορά δηλ. όχι ένα άτομο αλλά έναν κύκλο ανθρώπων σαφώς καθορισμένο (π.χ πράξη προκήρυξης αναδιασμού).

25. Γιατί είναι σημαντική η διάκριση των ατομικών – κανονιστικών διοικητικών πράξεων ;

Στην ελληνική έννομη τάξη είναι πλέον αποδεκτό ότι οι διοικητικές πράξεις είναι δυνατό να θεσπίζουν κανόνες δικαίου διασταυρωμένων κατηγοριών. Με άλλα λόγια, μια κανονιστική πράξη μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου απρόσωπους, αλλά ειδικούς, όπως και μια ατομική πράξη μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου ατομικούς, αλλά γενικούς. Η διάκριση ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων δεν είναι πάντοτε δυνατή. Είναι, όμως, απαραίτητη για το Διοικητικό Δίκαιο, αφού:

- οι κανονιστικές πράξεις εκδίδονται μόνο από τα όργανα που προβλέπει το Σύνταγμα
- οι κανονιστικές πράξεις δημοσιεύονται πάντα, οι ατομικές μόνο όταν ορίζεται ρητά
- οι κανονιστικές πράξεις είναι ελεύθερα ανακλητές χωρίς αναδρομική ισχύ, ενώ οι ατομικές είναι μόνο υπό όρους ανακλητές
- το τεκμήριο της νομιμότητας δεν έχει πλήρη εφαρμογή στις κανονιστικές πράξεις

26. Ποιες είναι οι βασικές κατηγορίες διοικητικών πράξεων;

Τυπικές διοικητικές πράξεις είναι εκείνες που εκδίδονται από διοικητικό όργανο, ανεξάρτητα από το αν οι κανόνες που θεσπίζουν είναι απρόσωποι ή ατομικοί.

Ουσιαστικές διοικητικές πράξεις είναι εκείνες που θέτουν μόνο ατομικούς κανόνες δικαίου.

Συστατικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες θεσπίζεται απευθείας ατομικός κανόνας δικαίου με την ίδρυση, αλλοίωση ή κατάργηση δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων των αποδεκτών τους (π.χ. η χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστήματος).

Διαπιστωτικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες απλώς διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου σε ορισμένο νομικό καθεστώς π.χ. απόλυση δημοσίου υπαλλήλου λόγω 35ετίας.

Αρνητικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες απορρίπτεται η αίτηση του διοικούμενου ή καταργείται ένα δικαίωμά του π.χ. απόρριψη άδειας λειτουργίας καταστήματος μετά από αίτηση του διοικούμενου. Τόσο οι θετικές όσο και οι αρνητικές

μπορεί να είναι είτε ρητές είτε σιωπηρές. Ειδική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης της διοίκησης είναι η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Κυβερνητικές είναι οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάση αρμοδιότητας που παρέχεται από το Σύνταγμα ή από νομοθετικές πράξεις και ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη λεγόμενη πολιτική εξουσία ή κυβερνητική λειτουργία. Δεν είναι δυνατή η προσβολή του με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Σ.τ.Ε. Περίπτωση κυβερνητικών πράξεων είναι οι πράξεις με τις οποίες ρυθμίζονται: α) οι διεθνείς σχέσεις του Κράτους (π.χ πράξεις εκτέλεσης διεθνών συνθηκών, πράξεις για τη διπλωματική προστασία των ελλήνων διπλωματών), β) οι σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας (π.χ το διάταγμα διάλυσης της Βουλής και προκήρυξης εκλογών), γ) η κήρυξη επιστράτευσης και η απονομή χάριτος.

27. Πώς ορίζεται το διοικητικό όργανο;

Διοικητικά Όργανα ονομάζονται όλα τα δημόσια όργανα της έννομης τάξης δηλ. εκείνα που ασκούν δημόσια εξουσία θέτοντας μονομερώς κανόνες δικαίου και δεν ανήκουν στη νομοθετική ή τη δικαστική λειτουργία π.χ. η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός κτλ. **Διοικητικές Αρχές** ονομάζονται όλα τα διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και έχουν αρμοδιότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας π.χ. υπουργεία, νομαρχίες, δημόσια νοσοκομεία κτλ.

28. Τι σημαίνει νόμιμη υπόσταση διοικητικού οργάνου;

Με τον όρο 'νόμιμη υπόσταση' εννοούμε την τήρηση όλων των προϋποθέσεων που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, με τις οποίες το φυσικό πρόσωπο που αποτελεί το όργανο αποκτά την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου.

Απαραίτητη πράξη για τη νόμιμη υπόσταση μονομελούς διοικητικού οργάνου είναι: είτε η εκλογή ή επικύρωσή της είτε ο διορισμός του φυσικού προσώπου που αποτελεί το διοικητικό όργανο. Αν τέτοια πράξη δεν υπάρχει ή είναι ανυπόστατη γιατί εκδόθηκε από όργανο άλλης λειτουργίας (*υπέρβαση καθηκόντων*) ή από όργανο αναρμόδιο από πλευράς οργανωτικής ενότητας της διοίκησης (*κατά κλάδο αναρμόδιο*), τότε το όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση και όλες οι πράξεις του είναι ανύπαρκτες και ανυπόστατες. **Η ενέργεια του φυσικού προσώπου που εμφανίζεται ο ως διοικητικό όργανο ενώ δεν έχει νόμιμη**

υπόσταση λέγεται «σφετερισμός εξουσίας» ή «αντιποίηση αρχής» ή «νόσφιση εξουσίας» και διώκεται ποινικά.

Αντίθετα, αν η πράξη διορισμού ή εκλογής φυσικού προσώπου δεν είναι ανυπόστατη, αλλά παράνομη, τότε όλες οι πράξεις που εκδόθηκαν από αυτό το όργανο μέχρι τη διαπίστωση της παρανομίας, θεωρούνται καθ' όλα νόμιμες. Το διοικητικό αυτό όργανο ονομάζεται **de facto διοικητικό όργανο.**

Για τη νόμιμη υπόσταση συλλογικού διοικητικού οργάνου απαιτείται προηγούμενη «πράξη συγκρότησής» του, δηλαδή πράξη με την οποία να ορίζονται τα ονόματα ή οι ιδιότητες των μελών που το αποτελούν. Το συλλογικό διοικητικό όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση αν κανένα μέλος του δεν έχει εκλεγεί ή διοριστεί και οι πράξεις του είναι ανύπαρκτες ή ανυπόστατες.

Οι πράξεις που εκδίδονται μετά τη λήξη της νόμιμης υπόστασης του οργάνου ή με τη συμμετοχή αυτού πάσχουν από ακυρότητα.

Νόσφιση εξουσίας υπάρχει π.χ όταν ένα φυσικό πρόσωπο, του οποίου η εκλογή ως Νομάρχη δεν έχει επικυρωθεί από το Πρωτοδικείο, εγκαθίσταται στη Νομαρχία και εκδίδει διοικητικές πράξεις.

De facto διοικητικό όργανο υπάρχει π.χ όταν εκ των υστέρων διαπιστώνεται ότι η εκλογή ενός Νομάρχη, που επικυρώθηκε από το Πρωτοδικείο, δεν είναι νόμιμη διότι ορισμένα ψηφοδέλτια του συνδυασμού του έφεραν διακριτικά γνωρίσματα και ακυρώθηκαν. Οι ενέργειες που αυτός έκανε μέχρι να διαπιστωθεί η παράνομη εκλογή του είναι νόμιμες.

29. Τι είναι η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου;

Αρμοδιότητα είναι η ικανότητα του διοικητικού οργάνου να θεσπίζει μονομερώς κανόνες δικαίου, να συνάπτει συμβάσεις, να προβαίνει σε υλικές ενέργειες. Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων πηγάζει από την αρχή της νομιμότητας, προβλέπεται δηλ. από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου.

α) δέσμια αρμοδιότητα υπάρχει όταν το διοικητικό όργανο υποχρεούται να εκδώσει ατομική διοικητική πράξη, αφού διαπιστώσει πρώτα ότι συντρέχουν όλες οι προβλεπόμενες εκ του νόμου προϋποθέσεις.

β) διακριτική ευχέρεια ή εξουσία υπάρχει όταν οι κανόνες που καθορίζουν τις αρμοδιότητες του οργάνου αφήνουν ελευθερία δράσης, η οποία χαρακτηρίζεται από «βαθμίδες» και μπορεί να αφορά: την επιλογή εάν θα εκδώσει ή όχι τη διοικητική πράξη, στην επιλογή των κριτηρίων έκδοσης της πράξης, στην επιλογή του περιεχομένου μίας αόριστης νομικής έννοιας, στην επιλογή του περιεχομένου της ρύθμισης, του χρονικού σημείου της έκδοσης της πράξης.

30. Τι γνωρίζετε για το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης;

A) Το δικαίωμα της «προηγούμενης ακρόασης»

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Συνίσταται στη δυνατότητα του διοικουμένου, πριν από την έκδοση δυσμενούς γι' αυτόν ατομικής διοικητικής πράξης, να διατυπώσει τις απόψεις του, ύστερα από σχετική κλήση του από το διοικητικό όργανο. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αναπτύσσει όπως όλα τα συνταγματικά δικαιώματα και διαπροσωπική ενέργεια. Το δικαίωμα αυτό ισχύει και για κάθε ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνει ο εργοδότης σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων των εργαζομένων. Είχε καθιερωθεί από γενική αρχή του διοικητικού δικαίου (ΣΕ 1009, 3034/1972).

Η κλήση του διοικουμένου προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης και προσδιορίζει το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Κοινοποιείται το ελάχιστο προ 5 πλήρων ημερών. Προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι η παροχή στον ενδιαφερόμενο διοικουμένο της δυνατότητας να πληροφορηθεί τα στοιχεία, τα οποία μπορούν να προκαλέσουν την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης ή στα οποία μπορεί να στηριχθεί η πράξη ή η ενέργεια αυτής. Κατά την ακρόαση ο ενδιαφερόμενος δύναται προς αυταπόδειξη να υποβάλει ή να επικαλεσθεί σχετικά στοιχεία. Η παράλειψη της κλήσης του διοικουμένου καλύπτεται, εάν ο διοικουμένος ανέπτυξε τις απόψεις του με υπόμνημα (ΣΕ 2126/1975, 2383/1976) εφόσον γνώριζε τα στοιχεία του φακέλου της αρμόδιας υπηρεσίας. Από την αιτιολογία της πράξης πρέπει να προκύπτει ότι ο διοικουμένος κλήθηκε να ασκήσει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης και ότι το αρμόδιο όργανο έλαβε υπόψη του την απόφασή του. για την πληρότητα της αιτιολογίας χρειάζεται σχολιασμός των ουσιωδών ισχυρισμών του διοικουμένου.

Αν υπάρχει άμεσος κίνδυνος (π.χ. οδήγηση οχήματος σε κατάσταση μέθης) που είναι αναγκαίο να αποτραπεί, ή επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, για την άμεση λήψη του μέτρου εις βάρος του διοικούμενου, επιτρέπεται κατ' εξαίρεση η παράληψη της προηγούμενης ακρόασής του. αν όμως η κατάσταση που ρυθμίστηκε με το μέτρο είναι δυνατόν να μεταβληθεί (π.χ. απόδοση της άδειας οδήγησης οχήματος) η διοικητική αρχή που έλαβε το μέτρο οφείλει να καλέσει τον διοικούμενο, μέσα σε προθεσμία 15 ημερών (που έχει ανατρεπτικό χαρακτήρα) να ασκήσει το δικαίωμα της ακρόασης, οπότε μπορεί να προβεί σε νέα ρύθμιση και αποκατάσταση (νομική ή υλική) της κατάστασης που είχε δημιουργηθεί εις βάρος του διοικούμενου με την λήψη του μέτρου. Αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη το μέτρο παύει αυτοδικαίως να ισχύει εφεξής. Έτσι η διοικητική πράξη που το είχε επιβάλλει καταργείται.

Έχει, ωστόσο, κριθεί ότι το δικαίωμα αυτό δεν εφαρμόζεται:

- α) όταν πρόκειται για κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης εκτός εάν προβλέπεται ρητά το αντίθετο.
- β) όταν πρόκειται για δυσμενείς διοικητικές πράξεις που βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα.
- γ) όταν η τήρηση της αρχής αυτής εμποδίζεται από επείγοντες λόγους ή λόγους δημοσίου συμφέροντος.
- δ) όταν ο διοικούμενος έχει αναπτύξει τις απόψεις του με υπόμνημα που υπέβαλε μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης.
- ε) όταν έχει υποβληθεί αίτηση ή ένσταση του διοικούμενου ή προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

31. Τι είναι η Ανάκληση των Διοικητικών Πράξεων;

Η διοικητική πράξη διαφέρει από τη δικαστική απόφαση στο ότι η πρώτη δεν δημιουργεί δεδικασμένο, η ρύθμιση, δηλαδή, που επιφέρει δεν έχει πάγιο χαρακτήρα. Αυτό ακριβώς το γεγονός είναι που επιτρέπει την, υπό περιορισμούς, ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων. Κατά κανόνα, οι νόμιμες ατομικές διοικητικές πράξεις, από τις οποίες οι διοικούμενοι απέκτησαν δικαιώματα, δεν ανακαλούνται, ούτε λόγω μεταγενέστερης μεταβολής των απόψεων της Διοίκησης. Κατ' εξαίρεση ανακαλούνται: α) για λόγους δημοσίου συμφέροντος, β) αν ο διοικούμενος δεν συμμορφώνεται προς τους όρους από τους

οποίους εξαρτήθηκε η ισχύς της πράξης, γ) αν δεν έχουν απορρεύσει από αυτήν δικαιώματα του διοικούμενου.

Ελεύθερα ανακλητές είναι οι παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις, έστω κι αν από αυτές δημιουργήθηκαν δικαιώματα των διοικούμενων, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάκληση θα λάβει χώρα μέσα σε εύλογο χρόνο (έως 5 έτη από την έκδοση της πράξης). Μετά την πάροδο του παραπάνω εύλογου χρόνου η Διοίκηση έχει το δικαίωμα να ανακαλέσει μια παράνομη ατομική πράξη, αν: α) οδηγήθηκε στην έκδοσή της από απατηλή ενέργεια του διοικούμενου, β) πρόκειται για λόγους δημόσιου συμφέροντος, γ) γίνεται για τη συμμόρφωση της Διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ

Αρμόδιο όργανο για την ανάκληση είναι το διοικητικό όργανο που κατά το χρόνο της ανάκλησης είναι αρμόδιο να εκδώσει την ανακαλούμενη πράξη. Η Διοίκηση έχει κατά βάση διακριτική ευχέρεια να ανακαλεί τις παράνομες διοικητικές πράξεις. Η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων λειτουργεί, κατά κανόνα, αναδρομικά (δηλαδή από το χρόνο έκδοσης της ανακαλούμενης πράξης). Αντίθετα, η ανάκληση των νόμιμων διοικητικών πράξεων λειτουργεί ημερολογιακά (δηλαδή από το χρόνο έκδοσης της ανακλητικής πράξης) και δεν έχει αναδρομική ισχύ. Διαφορετική από την ανάκληση είναι η κατάργηση μίας διοικητικής πράξης, κατά την οποία η τελευταία καταργείται με νεότερη ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη που έχει αντίθετο περιεχόμενο. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να παραμένει σε ισχύ η αρμοδιότητα του οργάνου για την έκδοση της πράξης.

32. Τι γνωρίζετε για την αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων;

Με τον όρο «αιτιολογία διοικητικής πράξης» εννοούμε την αναφορά των κρίσιμων διατάξεων και των γενικότερων σκέψεων της Διοίκησης, βάσει των οποίων εκδίδεται αυτή, η διαπίστωση των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που δικαιολογούν την έκδοσή της και η υπαγωγή τους στις νομικές έννοιες της εφαρμοστέας διάταξης νόμου. Δηλαδή η αιτιολογία αφορά τόσο στη νομιμότητα όσο και στην σκοπιμότητα της διοικητικής πράξης.

Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης δεν έχουν ανάγκη αιτιολόγησης εκτός εάν προβλέπεται το αντίθετο από την διάταξη που εξουσιοδοτεί τη διοίκηση για την έκδοσή τους.

Στις ατομικές διοικητικές πράξεις επιβάλλεται η αιτιολόγηση λόγω του επαχθούς χαρακτήρα που έχουν για το διοικούμενο. Η αιτιολογία πρέπει να είναι ειδική, επαρκής και μπορεί να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου.

33. Τι σημαίνει εκτελεστότητα διοικητικής πράξης;

Ως διοικητική πράξη ορίζεται η δήλωση βουλήσεως διοικητικού οργάνου ασκούντος δημόσια εξουσία με την οποία επέρχεται, μονομερώς, μεταβολή στο νομικό κόσμο δια της ιδρύσεως, μεταβολής ή καταργήσεως δικαιωμάτων και υποχρεώσεων . Η εκτελεστότητα δε της διοικητικής πράξης συνίσταται στο ότι η καθοριζόμενη από τον κανόνα που αυτή θέτει συμπεριφορά είναι αμέσως υποχρεωτική για τον διοικούμενο στον οποίο αφορά και εξασφαλίζεται συνήθως με ένα σύστημα κυρώσεων για τον παραβάτη.

34. Τι είναι το τεκμήριο της νομιμότητας;

Σύμφωνα με το τεκμήριο νομιμότητας η ατομική διοικητική πράξη παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της από το χρόνο έναρξης ισχύος της μέχρι την τυχόν δικαστική προσβολή και ακύρωσή της ή την τυχόν ανάκληση ή κατάργησή της δια της διοικητικής οδού. Το τεκμήριο νομιμότητας είναι απόρροια του χαρακτήρα του διοικητικού οργάνου ασκούντος δημόσια εξουσία προς ικανοποίηση δημοσίου συμφέροντος. **Συνέπειες του τεκμηρίου είναι :** ο τιθέμενος κανόνας επιφέρει αμέσως την σκοπούμενη μεταβολή ο δε διοικούμενος ή η διοίκηση δεν μπορεί να θεωρήσει την πράξη άκυρη ή ανίσχυρη πριν από την με οποιονδήποτε τρόπο κατάργησή της. Η εφαρμογή του τεκμηρίου απαγορεύει την παρεμπίπτουσα έρευνα του κύρους της ατομικής διοικητικής πράξης μετά την εκπνοή της προθεσμίας προσβολής με αίτηση ακυρώσεως επ' ευκαιρία δίκης που αφορά άλλη διοικητική πράξη. Το τεκμήριο της νομιμότητας δεν έχει πλήρη εφαρμογή επί των κανονιστικών διοικητικών πράξεων δεδομένου ότι επιτρέπεται ο παρεμπίπτων έλεγχος αυτών επ' ευκαιρία δίκης που αφορά ατομική διοικητική πράξη που εκδόθηκε επί τη βάση αυτών. Αν δε κριθεί ότι πάσχουν από κάποιο ελάττωμα οι κανονιστικές πράξεις ακυρώνονται οι διοικητικές πράξεις που έχουν προσβληθεί.

35. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Το σύστημα οργάνωσης ενός κράτους μπορεί να είναι συγκεντρωτικό σύμφωνα με το οποίο τη διοίκηση ολόκληρης της επικράτειας και τη λήψη αποφάσεων επί θεμάτων της περιφέρειας έχουν όργανα που εδρεύουν στο κέντρο ή αποκεντρωτικό σύμφωνα με το οποίο συστήνονται αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες που δεν αποκτούν ξεχωριστή από το κράτος νομική προσωπικότητα αλλά εξακολουθούν να ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους. Και η λήψη αποφάσεων επί θεμάτων που αφορούν τις περιφέρειες του κράτους λαμβάνονται από όργανα που εδρεύουν σε αυτές. Απολαμβάνουν, όμως, δημοσιονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας. Το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης του Κράτους θεμελιώνεται συνταγματικά στο άρθρο 101 τα ου Συντάγματος που ορίζει ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα».

Το κριτήριο διάκρισης μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος είναι ο τρόπος κατανομής της αποφασιστικής αρμοδιότητας για θέματα που αφορούν τις περιφέρειες του κράτους. Σκοπός του αποκεντρωτικού συστήματος είναι να καταστεί η διοίκηση προσιτή στους πολίτες και να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα και η ταχύτητά της. Το αποκεντρωτικό σύστημα τελεί σε αρμονία με την αρχή της επικουρικότητας του κράτους σύμφωνα με την οποία τα κεντρικά όργανα διατηρούν μόνο συντονιστικές και επιτελικές αρμοδιότητες. Παρεμβαίνει μόνον όταν η υλοποίηση δεν είναι δυνατή από τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης. Το κράτος συντονίζει, κατευθύνει και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των περιφερειακών οργάνων.

Αποκέντρωση με ευρεία έννοια: Περιλαμβάνει τόσο την αποκεντρωμένη διοίκηση όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση λόγω του κοινού εδαφικού χαρακτηριστικού.

Αποκέντρωση με στενή έννοια: Περιλαμβάνει μόνο τα όργανα της περιφέρειας που τελούν σε ιεραρχική εξάρτηση με την κεντρική διοίκηση αφού ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους.

Το Σύνταγμα αποδέχεται το αποκεντρωτικό σύστημα με τη στενή έννοια γιατί σε άλλα άρθρα του Συντάγματος η αποκέντρωση αντιδιαστέλλεται με την τοπική αυτοδιοίκηση, την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση (ΑΕΙ) ή την αυτοδιοίκηση άλλων ν.π.δ.δ.

Χαρακτηριστικά του ισχύοντος στην Ελλάδα αποκεντρωτικού συστήματος

- i. Η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων προϋποθέτει τη γεωγραφική διαίρεση της χώρας. Η διαίρεση αυτή δεν βασίζεται σε κριτήρια νομικής αυτοτέλειας (όπως συμβαίνει με τους ΟΤΑ) αφού εξακολουθούν και ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους. Τα κριτήρια της εδαφικής αυτής διαίρεσης είναι οι γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της χώρας, χωρίς να είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τα κριτήρια αυτά δεν είναι απαραίτητο να συντρέχουν, αρκεί η συνδρομή ενός από αυτά.
- ii. Για την πλήρωση της αποκέντρωσης απαιτείται η αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων να είναι αποφασιστική, αποκλειστική και γενική. Να μην είναι δηλ. συμβουλευτική ή προπαρασκευαστικού χαρακτήρα, να μην συντρέχει με αρμοδιότητα οργάνου της κεντρικής διοίκησης και να έχει γενικό (όχι ειδικό) χαρακτήρα. Οι αποφασιστικές αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων υπόκεινται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας από τα κεντρικά όργανα και δεν απαιτείται έγκριση των τελευταίων ενώ το άρθρο 118 παρ. 3 του Συντάγματος προβλέπεται ότι επιτρέπεται μόνο μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα (όχι το αντίθετο). Συνεπώς, τα περιφερειακά όργανα έχουν τεκμήριο γενικής αποκλειστικής και αποφασιστικής αρμοδιότητας επί των υποθέσεων της περιφέρειας και ισχύει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών οργάνων για κάθε περίπτωση που δεν υπάγεται στις ειδικές αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών.
- iii. Τα περιφερειακά όργανα εντάσσονται στην ιεραρχία του νομικού προσώπου του κράτους. Συνεπώς, μπορεί να ασκηθεί ιεραρχικός έλεγχος από την κεντρική διοίκηση για τη διασφάλιση της ενότητας και νομιμότητας της δράσης της. όμως, το κράτος συντονίζει, κατευθύνει και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των περιφερειακών οργάνων και δεν μπορεί να προβεί σε έλεγχο σκοπιμότητας. Οι πράξεις δηλ. των περιφερειακών οργάνων είναι εκτελεστές χωρίς να απαιτείται ουδεμία έγκριση από την κεντρική διοίκηση, μπορούν, όμως, εκ των υστέρων να ακυρωθούν από τον αρμόδιο Υπουργό.

Οριζόντια ιεραρχική οργάνωση: Σε κάθε διοικητική περιφέρεια η κυβέρνηση διορίζει ένα όργανο που την εκπροσωπεί για το σύνολο των διοικητικών υπηρεσιών. *Κάθετη ιεραρχική οργάνωση:* Κάθε Υπουργείο διαιρεί ανάλογα με τις ανάγκες του την

επικράτεια σε περιφέρειες και εγκαθιστά διευθύνσεις (π.χ Περιφερειακή Διεύθυνση Εκπαίδευσης). Ανάλογα με την παραπάνω διάκριση τα περιφερειακά όργανα είτε έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα σε όλους τους τομείς της διοίκησης της αντίστοιχης περιφέρειας (γενική διοικητική αποκέντρωση) είτε σε συγκεκριμένους κλάδους της διοίκησης στην αντίστοιχη περιφέρεια (ειδική διοικητική αποκέντρωση).

36. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η οργάνωση της κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης αν και συμβάλλει στην ενότητα και ομοιόμορφη άσκηση της διοίκησης δεν μπορεί να ανταποκριθεί στις ιδιαιτερότητες των σύγχρονων αυξημένων αναγκών. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης καλείται να ανταποκριθεί στις τοπικές και λειτουργικές ιδιαιτερότητες του σύγχρονου κράτους.

Με τον όρο «αυτοδιοίκηση» εννοούμε τη σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και διεκπεραιώνουν συγκεκριμένο κύκλο διοικητικό υποθέσεων.

Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε:

- α) Τοπική, όταν το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιοχής.
- β) Καθ' ύλην, όταν το νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για την επιδίωξη ενός ειδικού σκοπού (π.χ περίθαλψη, εκπαίδευση)

Το φαινόμενο της αυτοδιοίκησης είναι σύνθετο και περιλαμβάνει 3 διαφορετικές όψεις: τη διοικητική, την πολιτική και την τεχνική. Σύμφωνα με τη διοικητική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και στη σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ κράτους και αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Σύμφωνα με την πολιτική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στον τρόπο ανάδειξης των οργάνων διοίκησης του αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Όσο περισσότερο δημοκρατικός είναι τόσο περισσότερη αυτοδιοίκηση έχουμε. Σύμφωνα με την τεχνική όψη της αυτοδιοίκησης δίνεται έμφαση στο διαρθρωτικό σχήμα που διαμορφώνει το κράτος με τη δημιουργία των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.

Η ύπαρξη νομικής προσωπικότητας στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, ξεχωριστής από αυτήν του κράτους, εγγυάται την ύπαρξη τριών στοιχείων:

i. της διοικητικής αυτοτέλειας των υποθέσεων, σύμφωνα με την οποία το νομικό αυτό πρόσωπο (αυτοδιοικούμενος οργανισμός) διοικεί συγκεκριμένες υποθέσεις που σχετίζονται με συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο, πληθυσμό ή αντικείμενο.

ii. της διοικητικής αυτοτέλειας των οργάνων, σύμφωνα με την οποία τα όργανα του αυτοδιοικούμενου οργανισμού δεν έχουν ιεραρχική εξάρτηση από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, αλλά υπόκεινται στη διοικητική εποπτεία αυτών.

iii. της δημοσιονομικής αυτοτέλειας, σύμφωνα με την οποία ο αυτοδιοικούμενος οργανισμός έχει τη δυνατότητα να διαχειρίζεται ο ίδιος περιουσιακά του στοιχεία και να βρίσκει χρηματικούς πόρους για την πλήρωση της αποστολής του.

Ο πράξεις των αυτοδιοικούμενων οργανισμών υπόκεινται σε έλεγχο διοικητικής εποπτείας, σε ήπιο δηλ. ήπιο έλεγχο, που είναι έλεγχος νομιμότητας και ποτέ σκοπιμότητας. Η διοικητική εποπτεία έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει την ενότητα των στόχων και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, να συμβάλλει στην εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, να ελέγχει την τήρηση της νομοθεσίας και να προλαβαίνει καταστάσεις που αντιτίθενται στο δημόσιο συμφέρον.

37. Διαφορές αυτοδιοίκησης, αυτοκυβέρνησης και αυτονομίας

Η έννοια της αυτοδιοίκησης είναι διαφορετική από τις έννοιες της 'αυτοκυβέρνησης' και της 'αυτονομίας'.

Ως αυτοκυβέρνηση νοείται η ανάδειξη των διοικητικών οργάνων από τους ίδιους τους διοικούμενους τους οποίους αφορά η δράση τους όπως συμβαίνει π.χ στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Ως αυτονομία νοείται η εξουσία των διοικούντων οργάνων να θεσπίζουν αυτοτελείς κανόνες δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό δεν υφίσταται σχέση εποπτείας μεταξύ κράτους και αυτόνομου οργανισμού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το ομοσπονδιακό σύστημα οργάνωσης ενός κράτους όπου οι ομόσπονδες πολιτείες έχουν διοικητικές, νομοθετικές

και δικαστικές αρμοδιότητες, δεν εποπτεύονται από το κράτος και τα δικαιώματά τους που προβλέπονται από το Σύνταγμα δεν μπορούν να μειωθούν ή αυξηθούν.

38. Τι γνωρίζετε για τις Ανεξάρτητες Αρχές;

Ανεξάρτητη αρχή είναι ένα όργανο που διαθέτει εξουσίες και αρμοδιότητες βάσει συνταγματικής ή νομοθετικής ρύθμισης. Αποτελεί μία διακριτή οργανωτική μονάδα που δεν υπόκειται στην ιεραρχία της διοίκησης, αλλά στον έλεγχο της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας και διοικείται από μέλη που δεν προέρχονται από το πολιτικό προσωπικό.

Οι τέσσερις (4) λόγοι δημιουργίας των Ανεξάρτητων Αρχών.

1. Λόγοι που αφορούν τη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος

Επικρατεί σήμερα η αντίληψη ότι η δημοκρατία κινδυνεύει από τις πλειοψηφίες που επηρεάζουν τη δημοκρατία, καθώς οι πλειοψηφίες είναι τεχνητές αφού σχηματίζονται από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, διέπονται από τη λογική του 'μέσου όρου' και δεσμεύονται από μηχανισμούς lobbying αποτελούν σύγχρονα ζητήματα που οφείλουμε ως κοινωνίες να εξετάσουμε. Το παραπάνω γεγονός αποτελεί και μία από τις κυρίαρχες αιτίες που οι πολιτικοί ως αντιπρόσωποι του λαού αποφεύγουν να εμπλακούν σε κρίσιμα ζητήματα που ενδεχομένως να απαιτούν και οριακές επιλογές για να μην έρθουν σε αντίθεση με τμήμα των ψηφοφόρων τους. Ως λύση στη συγκεκριμένη αυτή αδυναμία των σύγχρονων πολιτικών συστημάτων προτάθηκε από τις δημοκρατίες η δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών.

2. Λόγοι που αφορούν την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

Στο τέλος του 20^{ου} αιώνα εδραιώθηκαν δύο νέα δικαιώματα. Πρόκειται για το δικαίωμα στην πληροφόρηση και το δικαίωμα της προστασίας της ιδιωτικής ζωής σε σχέση με τους κινδύνους που αυτή διατρέχει από τη χρήση των νέων τεχνολογιών.

Τα δύο αυτά δικαιώματα είναι αντίθετα μεταξύ τους και είναι έντονη η ανάγκη συμφιλίωσης τους. Ένας τρόπος για να επιτύχει αυτή η συμφιλίωση καθώς και να εξασφαλισθεί η αρμονική σχέση μεταξύ πολιτών και κράτους ώστε να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα της διοίκησης, είναι να εφαρμοστούν στη διοίκηση στοιχεία της

δικαστικής διαδικασίας. Τα στοιχεία αυτά είναι: α) το δικαίωμα ακρόασης του ενδιαφερόμενου πολίτη, β) της αιτιολόγησης των αποφάσεων.

3. Λόγοι που αφορούν την πολυπλοκότητα της σύγχρονης διακυβέρνησης.

Τα θέματα στα οποία δραστηριοποιούνται οι Ανεξάρτητες Αρχές και οι αποφάσεις που οι τελευταίες λαμβάνουν απαιτούν αυξημένες επιστημονικές και τεχνικές γνώσεις. Επιπλέον οι κίνδυνοι και η πολυπλοκότητα που εμπεριέχουν οι αποφάσεις τους, σε συνδυασμό με το γεγονός πως η διαχείριση των ζητημάτων με τα οποία ασχολούνται δεν αυξάνει την πολιτική αποδοχή των πολιτικών, αποτελούν κριτήρια εκχώρησης των αρμοδιοτήτων από τους κρατικούς λειτουργούς σε ανεξάρτητα όργανα.

4. Λόγοι θεσμικής ομοιομορφίας.

Η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών οφείλεται στην ανάγκη θεσμικής ομοιομορφίας μεταξύ των κρατών και ιδιαίτερα μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

39. Ποια είναι τα Γενικά χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών

Προσωπική ανεξαρτησία= Η προσωπική ανεξαρτησία κατοχυρώνεται με τον τρόπο επιλογής των μελών της Αρχής και της καθιέρωσης συγκεκριμένης θητείας εντός της οποίας δεν μπορούν τα μέλη να παυθούν ή αντικατασταθούν.

Λειτουργική ανεξαρτησία= Η λειτουργική ανεξαρτησία εκφράζεται με το ότι οι Αρχές διαθέτουν δικό τους μηχανισμό διοικητικής υποστήριξης, αυτόνομη εσωτερική διαχείριση και δικό τους προϋπολογισμό. Δεν υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο της Διοίκησης και οι αποφάσεις τους μπορούν να ελεγχθούν μόνο από τη δικαστική και τη νομοθετική εξουσία.

Οικονομική ανεξαρτησία= Η οικονομική τους ανεξαρτησία αφορά στον τρόπο χρηματοδότησής τους από ιδιαίτερο τμήμα του προϋπολογισμού και στην έκταση του οικονομικού ελέγχου αφού δεν επιτρέπεται έλεγχος νομιμότητας ή σκοπιμότητας του τρόπου διάθεσης παρά μόνο κατασταλτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

4. Η έκταση των εξουσιών τους

ι. Κανονιστική εξουσία: Οι Ανεξάρτητες Αρχές εκδίδουν κανονιστικές πράξεις, παράγουν δηλ. κανόνες δικαίου. Η έκδοση κανονιστικών πράξεων κρίθηκε, μετά από έντονη αμφισβήτηση, ότι είναι νόμιμη εφόσον οι πράξεις εντάσσονται στο πλαίσιο νομοθετικής

εξουσιοδότησης και υπηρετούν συγκεκριμένες ανάγκες εξειδίκευσης του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου. ii. Ελεγκτικές – κυρωτικές εξουσίες: iii. Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.

Με το άρθρο 101Α Σ κατοχυρώθηκε η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών και η διαδικασία εκλογής των μελών τους. Ωστόσο η πρόβλεψη αυτή αναφέρεται μόνο στις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές οι οποίες αναγνωρίστηκαν με την αναθεώρηση του 2001. Οι αρχές αυτές είναι:

α) η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων β) το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης γ) η Αρχή Προστασίας του Απορρήτου των Τηλεπικοινωνιών δ) Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (άρθρο 103 § 7 Σ) και ε) ο Συνήγορος του Πολίτη.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ= Εκτός από τις πέντε συνταγματικά προβλεπόμενες Ανεξάρτητες Αρχές, ένας μεγάλος αριθμός τους προβλέπεται και νομοθετικά. Οι κυριότερες από αυτές είναι: η Επιτροπή Ανταγωνισμού. Η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών ή Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ) η οποία επιβλέπει και ρυθμίζει την τηλεπικοινωνιακή αγορά και την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών, στα οποία – μεταξύ άλλων – υπάγεται και το Διαδίκτυο, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς και ο Συνήγορος του Καταναλωτή.

40. Τι είναι το Σύνταγμα;

Το Σύνταγμα αποτελεί τον θεμελιώδη νόμο του κράτους. Πρόκειται για έναν νόμο, ιδιαίτερο, με πανηγυρικό και εκλεκτικό χαρακτήρα, αλλά δεσμευτικό και υποχρεωτικό ως προς το περιεχόμενό του. Μέσω του Συντάγματος ρυθμίζεται η οργάνωση του κράτους αλλά και η κοινωνική συμβίωση των πολιτών. Η αυξημένη τυπική ισχύς του πηγάζει από την δυσκολία μεταβολής του, η οποία είναι πολύ διαφορετική απ' ό,τι άλλων τυπικών κανόνων.

Το Σύνταγμα αναπτύσσει μια σειρά από λειτουργίες με τις οποίες γίνεται πιο εύκολη η κρατικά οργανωμένη κοινωνική συμβίωση. Οι σημαντικότερες λειτουργίες του Συντάγματος είναι: α) η οργανωτική, β) η εγγυητική, γ) η νομιμοποιητική και δ) η συμβολική ή ενοποιητική. Το Ελληνικό Σύνταγμα είναι αυστηρό, αφού αναθεωρείται με

ειδική διαδικασία και ειδικό όργανο. Παράλληλα είναι ιδιαίτερα αυστηρό, επειδή απαγορεύει την αναθεώρηση:

- α) της μορφής και της βάσης του πολιτεύματος ως Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.
- β) προστασία της αξίας του ανθρώπου
- γ) προστασία της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας
- δ) προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας
- ε) διάκριση των λειτουργιών

Οι παραπάνω διατάξεις αποτελούν τα όρια της αναθεώρησης του ελληνικού Συντάγματος. Πρόκειται δηλαδή για έναν σκληρό πυρήνα μη αναθεωρήσιμων άρθρων, που αποκλείουν κάθε αλλαγή ή κατάργηση στο περιεχόμενό τους.

41. Ποιες είναι οι Θεμελιώδεις Αρχές του Πολιτεύματος;

Θεμελιώδεις αρχές ή οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος ονομάζουμε τα βασικά χαρακτηριστικά που συνθέτουν την φυσιογνωμία του πολιτεύματος και επιτρέπουν την τυπολογία των πολιτευμάτων. Οι θεμελιώδεις αρχές ή οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος ανάγονται στα ουδιώδη χαρακτηριστικά του σύγχρονου Ελληνικού Κράτους, εντάσσονται δε στις διατάξεις εκείνες του Συντάγματος που δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση, (απόλυτα αυστηρό Σύνταγμα), δηλαδή στον «σκληρό του πυρήνα».

42. α) η δημοκρατική αρχή

Η Δ Η Μ Ο Κ Ρ Α Τ Ι Κ Η ΑΡΧΗ = είναι η αρχή σύμφωνα με την οποία θεσπίζονται διαδικασίες παραγωγής της κρατικής βούλησης οι οποίες ανάγονται στη βούληση του λαού (νομιμοποιητική συνιστώσα της Δημοκρατίας). Με άλλες λέξεις η δημοκρατική αρχή περιγράφει τη Δημοκρατία ως μορφή του πολιτεύματος, και σύμφωνα με αυτήν Δημοκρατία είναι η μορφή εκείνη του πολιτεύματος, όπου πηγή της κρατικής εξουσίας είναι ο δήμος, δηλαδή ο λαός, και θεμέλιο του πολιτεύματος η κυριαρχία του, δηλαδή η λαϊκή κυριαρχία. Η συνολική λειτουργία της δημοκρατικής αρχής έχει ως ουσιαστική προϋπόθεση την πληροφόρηση των πολιτών για τα συντελούμενα στην πολιτεία. Η γνώση των συντελουμένων προϋποθέτει πλήρη και όχι κατευθυνόμενη πληροφόρηση

από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, έτσι ώστε τα δημόσια πράγματα (res publica) να συντελούνται με διαφάνεια και όλες οι δράσεις πολιτικές δυνάμεις να είναι ορατές.

43. β) η αντιπροσωπευτική αρχή

Από τη στιγμή που ο λαός έχει μέσα στο κράτος την ανώτατη εξουσία –ή την κυριαρχία, αν το κράτος είναι κυρίαρχο- προκύπτει το πρόβλημα ποιος την ασκεί. Την ασκεί ο ίδιος ο λαός, οπότε η δημοκρατία είναι άμεση ή ένα σώμα αντιπροσώπων του λαού, οπότε η δημοκρατία χαρακτηρίζεται αντιπροσωπευτική ή άλλοτε το αντιπροσωπευτικό σώμα και άλλοτε απευθείας ο λαός οπότε το σύστημα είναι ημιαντιπροσωπευτικό.

Η σύγχρονη δημοκρατία είναι αντιπροσωπευτική. Πολιτικά, το αντιπροσωπευτικό σύστημα πλεονεκτεί, επειδή στα θέματα ουσίας οι αντιπρόσωποι λαμβάνουν αποφάσεις ποιοτικά καλύτερες από ότι θα λάμβανε ο ίδιος ο λαός, ο οποίος πάντως έχει εξαιρετική ικανότητα να εκλέγει τους καταλληλότερους για την άσκηση της εξουσίας. Συγχρόνως, το αντιπροσωπευτικό σύστημα προστατεύει αποτελεσματικά την εκάστοτε μειοψηφία από την πλειοψηφία του λαού.

44. γ) η κοινοβουλευτική αρχή

Η κοινοβουλευτική αρχή συνιστά θεμελιώδη συνταγματική αρχή, ενώ, υπό την πολιτειακή πρόσληψη του Συντάγματος, συναντάται με τον όρο «κοινοβουλευτικό σύστημα». Συγκεκριμένα, η συνταγματική θεωρία διακρίνει τους όρους «κοινοβουλευτικό σύστημα» και «κοινοβουλευτισμός». Ο πρώτος όρος δίνει έμφαση στην ιδιαίτερη θέση της Βουλής στο πολίτευμα, ως το αντιπροσωπευτικό όργανο διά του οποίου πραγματώνεται η λαϊκή κυριαρχία, ενώ ο δεύτερος εστιάζει στην εξάρτηση της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής.¹ Βάσει της κοινοβουλευτικής αρχής αναγνωρίζεται η πρωταρχικότητα της Βουλής λόγω της άμεσης δημοκρατικής της νομιμοποίησης, την οποία απολαμβάνει μέσω των βουλευτικών εκλογών. Πυρήνας και εκ των ων ουκ άνευ στοιχείο της κοινοβουλευτικής αρχής είναι η εξάρτηση της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας της Βουλής. Με άλλα λόγια, η Κυβέρνηση για να λειτουργήσει απαιτείται να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης και

τεκμαίρεται καθόλη τη διάρκεια της θητείας της, εφόσον δεν αποδειχθεί το αντίθετο, πως συνεχίζει να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας της Βουλής ή έστω την ανοχή της. Η ρητή εξαγγελία στο άρθρο 1 §1 Σ 1975/1986/2001/2008 ότι το πολιτεύμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία έχει ιδιαίτερη πολιτική και κανονιστική, ερμηνευτική και τυπολογική, σημασία. Ερμηνεύεται βεβαίως σε συνδυασμό με όλο το πλέγμα των διατάξεων που διέπουν τις σχέσεις Βουλής, Κυβέρνησης και Προέδρου της Δημοκρατίας, ιδιαίτερα δε σχετίζεται με: (α) την έμμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας που έχει ορισμένες και συνταγματικά τυποποιημένες αρμοδιότητες, (β) τη ρητή κατοχύρωση της κοινοβουλευτικής αρχής στο άρθρο 84 §1 Σ, που απαιτεί η Κυβέρνηση να έχει την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας της Βουλής και (γ) τη ρητή κατοχύρωση της αρχής της δεδηλωμένης (άρθρο 37§2 Σ).

45. δ) η αρχή της προεδρευόμενης δημοκρατίας

Σύμφωνα με το εναρκτήριο άρθρο 1§1 Σ, η μορφή του πολιτεύματος είναι προεδρευόμενη δημοκρατία, χαρακτηρισμός από τον οποίο μπορεί κανείς να συναγάγει τη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Ο χαρακτηρισμός αυτός αποκλείει τόσο την ύπαρξη κληρονομικού αρχηγού του κράτους (βασιλευόμενη δημοκρατία), άρα συνεπάγεται την άμεση ή έμμεση εκλογή και νομιμοποίηση βάσει διαδικασίας όλων των άμεσων πολιτικών οργάνων του κράτους. Ο προεδρευόμενος χαρακτήρας του πολιτεύματος συμπορεύεται με το κοινοβουλευτικό σύστημα, δεδομένου ότι σε αυτό η Κυβέρνηση εξαρτάται μόνον από την εμπιστοσύνη της Βουλής και όχι του αρχηγού του κράτους, και ότι την πολιτική χαράσσει η Κυβέρνηση (άρθρο 82 §1 Σ). Η άλλη όψη του ίδιου νομίσματος είναι ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει συγκεκριμένες, ρητά και αποκλειστικά καθοριζόμενες από το Σύνταγμα αρμοδιότητες (άρθρο 50 Σ), κυρίως ρυθμιστικές και συμβολικές. Ο προεδρευόμενος χαρακτήρας του πολιτεύματος σημαίνει ότι για τη διενέργεια των οποιονδήποτε πράξεων κατά βάση ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας χρειάζεται τη σύμπραξη της Κυβέρνησης (του αρμόδιου υπουργού), ενώ αντίθετα είναι ρητά προσδιορισμένες οι περιπτώσεις που ασκεί αρμοδιότητες χωρίς προσυπογραφή. Συνοπτικά, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι αρχηγός της εκτελεστικής λειτουργίας (26 §2Σ), παράγοντας της νομοθετικής

λειτουργίας (άρθρο 26 §1Σ), διεθνής παραστάτης της χώρας (άρθρο 36 §1 Σ) και ρυθμιστής του πολιτεύματος (άρθρο 30 §1αΣ).

46. ε) η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών

Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος απαντάται σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα (Μαυρομούστακου, 2013: σ.45-52, όπου γίνεται αναλυτική αναφορά στην παρουσία της αρχής τα ελληνικά Συντάγματα). Η διάκριση των λειτουργιών είναι προϋπόθεση για την προστασία της πολιτικής και ατομικής ελευθερίας

Σήμερα, καθιερώνεται η διασταύρωση των λειτουργιών μεταξύ των διαφόρων οργάνων, η οποία είναι απαραίτητη για τον συντονισμό των ενεργειών της κρατικής εξουσίας. Δεν καθιερώνεται, όμως, η σύγχυση των λειτουργιών, κατά την οποία οποιαδήποτε λειτουργία είναι δυνατό να ανατίθεται σε οποιοδήποτε όργανο, σύστημα που θα οδηγούσε στην καταπάτηση της πολιτικής ελευθερίας.

Την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών τη διακρίνουμε από τη σύγχυση των λειτουργιών, μια κατάσταση στην οποία ένα όργανο του κράτους συγκεντρώνει στο πρόσωπο του το σύνολο των λειτουργιών, όπως για παράδειγμα συνέβαινε με τον απόλυτο μονάρχη. Περαιτέρω, την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών τη διακρίνουμε στην τυπική ή οργανική και στην ουσιαστική ή λειτουργική. Η τυπική ή οργανική διάκριση των λειτουργιών εστιάζει στη φύση του οργάνου που την ασκεί προκειμένου να διαγνώσει τη φύση μιας αρμοδιότητάς του. Για παράδειγμα, κατά την διάκριση αυτή, κάθε αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας θα έπρεπε να θεωρείται αποκλειστικά νομοθετική ή εκτελεστική, ενώ όπως είδαμε, ο ίδιος διαθέτει επιπλέον δικαστικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Η δεύτερη κατηγορία, αυτή που αναφέρεται στην ουσιαστική ή λειτουργική διάκριση των εξουσιών, δεν εστιάζει στη φύση του οργάνου αλλά στην ίδια τη φύση της αρμοδιότητας που αυτό επιτελεί.

47. στ) η αρχή του κράτους δικαίου

Η αρχή του κράτους δικαίου σημαίνει μια δικαιοκρατικά οργανωμένη εξουσία, δηλαδή μια εξουσία κανονιστικά οριοθετημένη και θεσμικά αντισταθμισμένη. Αυτό επιτυγχάνεται και μέσω της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, σύμφωνα με την οποία τα κρατικά όργανα δρουν βάσει των αρμοδιοτήτων που τους απονέμει το Σύνταγμα. Η ύπαρξη περισσότερων του ενός οργάνων, όπως επιτάσσει η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, διασφαλίζει ότι πράγματι η εξουσία θα είναι θεσμικά αντισταθμισμένη, ενώ ο έλεγχος της τήρησης των κανόνων που θέτουν όρια στη δράση των κρατικών οργάνων, αλλά και που παράλληλα κατοχυρώνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, εναπόκειται κυρίως στη δικαστική λειτουργία. Είναι σαφές ότι δεν νοείται κράτος δικαίου χωρίς την εξασφάλιση και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών του. Συνεπώς, η διάκριση λειτουργιών αποτελεί θεμελιώδες χαρακτηριστικό του κράτους δικαίου. Περαιτέρω, η αρχή του κράτους δικαίου έχει πολλές εκφάνσεις όπως είναι η αρχή της ασφάλειας και της βεβαιότητας του δικαίου, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και δικαστικών αποφάσεων, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η αξίωση του γενικού, σαφούς και απρόσωπου χαρακτήρα των νομοθετικών και κανονιστικών επιταγών, η αρχή της αναλογικότητας, η απαγόρευση της επιβολής ποινών με αναδρομική ισχύ. Περαιτέρω, απόρροια του τυπικού κράτους δικαίου, ως συνταγματικού κράτους, και του αυστηρού χαρακτήρα του Συντάγματος είναι ο έλεγχος της αντισυνταγματικότητας των νόμων. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται προληπτικά από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατασταλτικά δε από τα δικαστήρια.

48. η) η αρχή του κοινωνικού κράτους

Κοινωνικό κράτος δικαίου είναι εκείνο που συνταγματικά υποχρεούται να σεβαστεί και να εξασφαλίσει την ανθρώπινη αξία. Πρόκειται για το κράτος που είναι άμεσα συνδεδεμένο με την ανθρώπινη αξία, είναι αρωγός και θεματοφύλακός της. Το κράτος αφουγκράζεται τις κοινωνικές ανάγκες και επιδιώξεις, φυλάττει τα κοινωνικά κεκτημένα, συγκεντρώνει όλες του τις δυνάμεις στο να εξασφαλίζει σε όλες τις κοινωνικές ομάδες, μα κυρίως στις πιο ευπαθείς, ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης. Το κοινωνικό κράτος δικαίου αποτελεί το αποτέλεσμα ενός συνόλου μεταρρυθμιστικών προσπαθειών και προγραμμάτων που ιστορικά διήλθαν από πολλές διακυμάνσεις κατά την οποία το

φιλελεύθερο κράτος μεταστράφηκε σε κοινωνικό κράτος δικαίου . Στη χώρα αναγνωρίζεται πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1975 στο άρθρο 25 . Μιας και πρόκειται για θεμελιώδη συνταγματική αρχή αυτή υπέρκειται των άλλων διατάξεων κυρίως όσων ορίζουν τα κοινωνικά δικαιώματα. Αποτελεί , άλλωστε, και περιεχόμενο του άρθρου 110 του Συντάγματος, το οποίο περιλαμβάνει τις διατάξεις που δεν αναθεωρούνται λόγω του ότι αυτές συνιστούν και συνδιαμορφώνουν τη μορφή και τη βάση του πολιτεύματός μας.² Η θεσμοθέτηση και η εξασφάλιση του ελαχίστου ορίου αξιοπρεπούς διαβίωσης περιλαμβάνει την εξασφάλιση του εισοδήματος, της εργασίας και της υγείας. Η αξιοπρεπής διαβίωση είναι η κυριότερη στόχευση του κοινωνικού κράτους δικαίου με απαραίτητες συνιστώσες την κοινωνική πρόνοια και την κοινωνική ασφάλιση. Η κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος νοηματοδοτείται όχι μόνο με την εξασφάλιση των στόχων που απορρέουν από τις διατάξεις του Συντάγματος, αλλά και με τη συναγωγή νέων δικαιωμάτων, τα οποία μπορεί να μη ρυθμίζονται στο κείμενο του Συντάγματος. Το κοινωνικό κράτος δικαίου, λοιπόν, αποτελεί μια μορφή ιστορικής απάντησης στο κράτος δικαίου , το οποίο έχει ως στόχο τον παρεμβατισμό στις σχέσεις κράτους – πολίτη, την ανακατανομή των αγαθών και τη διαφύλαξη της αδιαπραγμάτευτης αξίας του ανθρώπου.

49. Κράτος - ορισμός

Το ΚΡΑΤΟΣ είναι ένα νομικό πρόσωπο και χρειάζεται απαραίτητως τα φυσικά πρόσωπα για να λειτουργήσει. Τα φυσικά πρόσωπα, δηλαδή οι άνθρωποι, ενεργούν αντί του ΚΡΑΤΟΥΣ, όπου οι ενέργειες αυτές αποτελούν τις ενέργειες του ίδιου του ΚΡΑΤΟΥΣ. Γ' αυτό και ονομάζονται ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ. Τα φυσικά πρόσωπα λοιπόν, είναι τα ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ τα οποία ασκούν την κρατική εξουσία, σύμφωνα πάντα με το ΔΙΚΑΙΟ. Ακόμα ως ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ αναπληρώνουν την έλλειψη βουλήσεως όπου έχει το ΚΡΑΤΟΣ, αφού αποτελεί νομικό πρόσωπο. Τα ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ και το ίδιο το ΚΡΑΤΟΣ αποτελούν ΕΝΑ αναπόσπαστο μέρος. Οι διακρίσεις των οργάνων είναι πολλές. Οι σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες. Κατ' αρχήν, τα ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ διακρίνονται σε ΑΜΕΣΑ και ΕΜΜΕΣΑ. Όπου τα ΑΜΕΣΑ, όπως ο λαός, υπό τη στενή έννοια, το εκλογικό σώμα δηλαδή, η Βουλή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τα

² Χρυσόγονος Κ. « Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα» , Εκδ: Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ 42 επ.

Δικαστήρια, αντλούν τη νομική τους βάση και το περιεχόμενο των ενεργειών τους από το Σύνταγμα, ενώ τα ΕΜΜΕΣΑ, όπως οι Υπουργοί, το Υπουργικό Συμβούλιο, οι Δημόσιοι Υπάλληλοι, αν και το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει την ύπαρξή τους και τη δράση τους, εξαρτώνται έμμεσα από κάποια άλλα όργανα. Ακόμα διακρίνονται σε ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΑ ή ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ όργανα. Η διάκριση αυτή, προσδιορίζει, αν εκφράζεται η κρατική θέληση, μέσω της κρατικής εξουσίας από ένα άτομο, ΜΟΝΟΠΡΟΣΩΠΑ ή ΑΤΟΜΙΚΑ όργανα, ή από περισσότερα άτομα, ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ όργανα. Επίσης διακρίνονται σε ΑΠΛΑ και ΣΥΝΘΕΤΑ. Τα ΑΠΛΑ όργανα ενεργούν άμεσα, σύμφωνα με την κρατική θέληση. Αντίθετα τα ΣΥΝΘΕΤΑ ενεργούν με απαραίτητη τη σύμπραξη κάποιου άλλου οργάνου. Τέλος, τα ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ διακρίνονται σε ΑΥΤΟΤΕΛΗ και ΜΗ ΑΥΤΟΤΕΛΗ. ΑΥΤΟΤΕΛΗ λέγονται τα όργανα τα οποία ασκούν την κρατική εξουσία χωρίς τη σύμπραξη κάποιου άλλου οργάνου, ενώ ΜΗ ΑΥΤΟΤΕΛΗ λέγονται αυτά που ενεργούν με τη σύμπραξη κάποιου άλλου οργάνου. Και σε ΑΝΑΔΕΙΚΝΥΟΝΤΑ όπως ο λαός, υπό στενή έννοια, το εκλογικό σώμα δηλαδή όπου από το Σύνταγμα αντλεί την ιδιότητά του. Και ΑΝΑΔΕΙΚΝΥΟΜΕΝΑ όπως η Βουλή, οι Υπουργοί, οι Δημόσιοι Υπάλληλοι, οι οποίοι αντλούν την ιδιότητά τους και από το Σύνταγμα, αλλά και από κάποια άλλα όργανα. Βέβαια δεν αποκλείεται κάποιο πρόσωπο να ανήκει συγχρόνως και στα ΑΝΑΔΕΙΚΝΥΟΝΤΑ και στα ΑΝΑΔΕΙΚΝΥΟΜΕΝΑ όργανα.

Μια ακόμη διάκριση είναι και σε ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ή ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ και ΔΙΚΑΣΤΙΚΑ όργανα. Κάθε μία από τις τρεις αυτές διακρίσεις ασκείται από ξεχωριστά όργανα, τα ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ, τα ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ή ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΑ και τα ΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ή ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΑ αντιστοίχως. Επίσης τα όργανα διακρίνονται σε κύρια και δευτερεύοντα. Τα κύρια ασκούν αρμοδιότητες που αφορούν τη λειτουργία τους, ενώ τα δευτερεύοντα ασκούν αρμοδιότητες που αφορούν κάποια άλλη λειτουργία.

Η Βουλή

Η Βουλή είναι άμεσο συλλογικό όργανο του κράτους, αποτελεί το τακτικό νομοθετικό όργανο και ψηφίζει τους νόμους, απολαμβάνει δε το τεκμήριο της αρμοδιότητας(αρ.50 και 70 παρ.1 του Συντάγματος). Η Βουλή δρα αυτοτελώς με μόνη εξαίρεση το δημοψήφισμα. Την Βουλή συγκροτούν οι βουλευτές τους οποίους αναδεικνύει ο λαός με εκλογές.

Οι κύριες αρμοδιότητες της Βουλής είναι δύο να ψηφίζει τους νόμους και τον προϋπολογισμό του κράτους και να ελέγχει την Κυβέρνηση.

Αναλυτικότερα οι αρμοδιότητες της Βουλής η ψήφιση : α) κάθε λογής νόμων στους οποίους περιλαμβάνονται και όσοι αφορούν την κύρωση διεθνών συνθηκών ή την παροχή αμνηστίας, β) του προϋπολογισμού, απολογισμού, γενικού ισολογισμού του κράτους, γ) των αποφάσεων για την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας, δ) απόφαση για την προκήρυξη δημοψηφίσματος, ε) η ψήφιση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, στ)η αναθεώρηση του Συντάγματος, ζ)η ψήφιση του Κανονισμού της, η) η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, θ) η άσκηση ποινικής διώξεως κατά υπουργών και του Προέδρου της Δημοκρατίας, ι) η συγκατάθεση για την απονομή χάρητος σε υπουργό, ια)η διαπίστωση αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Πρωθυπουργού να ασκήσουν τα καθήκοντα τους, ιβ) η παροχή αδείας για την ποινική δίωξη βουλευτή, ιγ) η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου στον οποίο συμπεριλαμβάνονται η ψήφος εμπιστοσύνης ή η έκφραση δυσπιστίας στην Κυβέρνηση.

Αριθμός βουλευτών

Ο αριθμός των βουλευτών κατά το Σύνταγμα καθορίζεται με νόμο(αρ.51 παρ.1) δεν μπορεί όμως να είναι μικρότερος των 200 και μεγαλύτερος των 300. Η ισχύουσα νομοθετική πρόβλεψη ορίζει τον αριθμό των βουλευτών στους 300. Οι βουλευτικές έδρες κατανέμονται σε εκλογικές περιφέρειες. Οι εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο. Εκτός από τους βουλευτές που εκλέγονται ανά περιφέρειες προβλέπεται και η ύπαρξη βουλευτών Επικρατείας οι οποίοι εκλέγονται ανάλογα με τα έγκυρα ψηφοδέλτια που έλαβε κάθε κόμμα σ' ολόκληρη την επικράτεια. Κατά την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία οι βουλευτές Επικρατείας είναι 12. Ο αριθμός των βουλευτών κάθε εκλογικής

περιφέρεια ορίζεται με Προεδρικό Διάταγμα με βάση τον νόμιμο πληθυσμό σύμφωνα με την τελευταία απογραφή από τους εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια.

Τα προσόντα εκλογιμότητας των βουλευτών είναι: η ελληνική ιθαγένεια, η ικανότητα του εκλέγειν και η ηλικία των 25 ετών. Το Σύνταγμα προβλέπει και τα κωλύματα εκλογιμότητας. Απόλυτο κώλυμα εκλογιμότητας είναι ένα: οι πολιτικοί και στρατιωτικοί που έχουν κατά τον νόμο αναλάβει υποχρέωση να παραμείνουν στην υπηρεσία για ορισμένο χρόνο δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές όσο διαρκεί η υποχρέωση τους (αρ. 56 παρ.4). Σχετικά κωλύματα που αίρονται με την παραίτηση είναι αυτά που προβλέπει το άρθρο 56 παρ.1 όπως δημόσιοι υπάλληλοι, υπηρετούντες στις Ένοπλες δυνάμεις και τα σώματα ασφαλείας, υπάλληλοι ΟΤΑ, διοικητές, υποδιοικητές, πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων, διευθύνοντες σύμβουλοι ΝΠΔΔ και κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων κ.α. Τοπικά κωλύματα είναι αυτά που δεν αίρονται με παραίτηση (αρ.56 παρ.3) και αφορούν ορισμένα πρόσωπα τα οποία δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτείνονταν η τοπική αρμοδιότητα τους μέσα στους τελευταίους 18 μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου. Τέτοια πρόσωπα είναι (αρ.56 παρ. 3 του Συντάγματος) οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς Υπουργείων, τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών του άρθρου 101 Α, διοικητές, υποδιοικητές, πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων, διευθύνοντες σύμβουλοι ΝΠΔΔ και κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων, υπάλληλοι του Δημοσίου ή των ΟΤΑ που κατείχαν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας κ.α. Εξάλλου τα ανώτερα μονοπρόσωπα όργανα των ΟΤΑ 2ου βαθμού δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ή ούτε να εκλεγούν βουλευτές κατά την διάρκεια της θητείας για την οποία εκλέχτηκαν ακόμα και εάν παραιτηθούν (αρ. 56 παρ.1). Ο βουλευτής χάνει την ιδιότητα του στις εξής περιπτώσεις: εάν πεθαίνει, εάν παραιτηθεί, αν διαλυθεί η βουλή, εάν λήξει η βουλευτική περίοδος, εάν ακυρωθεί η εκλογή του από το ΑΕΔ.

50. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Στην πυραμίδα των οργάνων του Κράτους η Βουλή είναι ανώτερη από την Κυβέρνηση. Η Κυβέρνηση χρειάζεται την εμπιστοσύνη της Βουλής, την οποία όμως μπορεί να διαλύσει με Προεδρικό Διάταγμα. Η Βουλή μπορεί να ανατρέψει την Κυβέρνηση ή μεμονωμένους υπουργούς με την πρόταση δυσπιστίας. Η πρόταση δυσπιστίας αποτελεί το μοναδικό μέσω κοινοβουλευτικού ελέγχου με κύρωση. Το Σύνταγμα ρυθμίζει λεπτομερώς την διαδικασία ψήφου εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας της Κυβέρνησης. Υπάρχουν όμως και άλλα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου χωρίς κύρωση όπως οι επίκαιρες ερωτήσεις, οι επερωτήσεις, οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, οι επίκαιρες επερωτήσεις. Οι εξεταστικές επιτροπές συνιστώνται για την εξέταση ειδικών ζητημάτων δημοσίου ενδιαφέροντος. Για την σύσταση απαιτείται απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση του ενός πέμπτου του συνόλου των βουλευτών. Ειδικά για θέματα εξωτερικής πολιτικής και άμυνας απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Οι εξεταστικές επιτροπές έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών και του εισαγγελέα πλημμελειοδικών και συντάσσουν αιτιολογημένο πόρισμα. Συνήθως οι εξεταστικές επιτροπές αποτελούν το προοίμιο της ποινικής δίωξης Υπουργών

51. Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Το Σύνταγμα ορίζει ότι το πολίτευμα της χώρας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία (αρ. 1 παρ. 1). Ο όρος Προεδρευόμενη δηλώνει ότι το πολίτευμα δεν είναι Βασιλευόμενη Δημοκρατία όπως ήταν υπό το Σύνταγμα του 1952 και επίσης δεν είναι Προεδρική Δημοκρατία, στοιχείο το οποίο υποδηλώνεται επίσης από τον όρο «Κοινοβουλευτική»

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ αποτελεί την κεφαλή της Βουλής. Σύμφωνα με το άρθρο 30 του Συντάγματος είναι ο ρυθμιστής του Πολιτεύματος. Εκλέγεται από τη Βουλή για μια περίοδο πέντε ετών. Το αξίωμά του είναι ασυμβίβαστο με οποιοδήποτε άλλο αξίωμα. Και η προεδρική περίοδος αρχίζει με την ορκωμοσία του. Ακόμα, σύμφωνα με το άρθρο 30 παρ. 1 του Συντάγματος, διορίζει και παύει τον Πρωθυπουργό και τα λοιπά μέλη της Κυβέρνησης². Επίσης σύμφωνα με τα άρθρα 35 παρ. 1 και 50 του Συντάγματος, ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ δεν είναι ικανός να ενεργήσει μόνος

του χωρίς την προσυπογραφή του αρμοδίου υπουργού για κάποιο θέμα, και δεν έχει άλλες αρμοδιότητες εκτός από αυτές που του απονέμει ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι ένα ανίσχυρο πολιτικό πρόσωπο.

Η θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας
(άρθρο 30)

Η θητεία του Προέδρου είναι πενταετής και παρατείνεται σε δύο περιπτώσεις:

- Σε περίπτωση πολέμου, έως τη λήξη του.
- Σε περίπτωση κατά την οποία η διαδικασία εκλογής του νέου Προέδρου δεν περατωθεί εγκαίρως, έως την ανάδειξη του νέου Προέδρου.

Τα προσόντα που πρέπει να συγκεντρώνει ο Πρόεδρος είναι τέσσερα(άρθρο 31) :

- Η ελληνική ιθαγένεια, η οποία πρέπει να έχει αποκτηθεί πέντε τουλάχιστον χρόνια πριν από την εκλογή.
- Η ελληνική καταγωγή, από τον πατέρα ή τη μητέρα.
- Η συμπλήρωση του τεσσαρακοστού έτους της ηλικίας κατά την ημέρα της εκλογής.
- Η νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν (ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα).

52. Η διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 32)

1. Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας από τη Βουλή γίνεται με ονομαστική ψηφοφορία και σε ειδική συνεδρίαση, που συγκαλείται από τον Πρόεδρο της Βουλής έναν τουλάχιστο μήνα πριν λήξει η θητεία του εν ενεργεία Προέδρου της Δημοκρατίας, κατά τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής. Σε περίπτωση οριστικής αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας να εκπληρώσει τα καθήκοντά του, κατά τους ορισμούς του άρθρου 34 παράγραφος 2, καθώς επίσης και σε περίπτωση που ο Πρόεδρος παραιτηθεί, πεθάνει ή κηρυχθεί έκπτωτος κατά τις διατάξεις του Συντάγματος, η συνεδρίαση της Βουλής για την εκλογή νέου Προέδρου της Δημοκρατίας συγκαλείται μέσα σε δέκα ημέρες το αργότερο αφότου έληξε πρόωρα η θητεία του προηγούμενου Προέδρου.

2. Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας γίνεται σε κάθε περίπτωση για πλήρη θητεία.

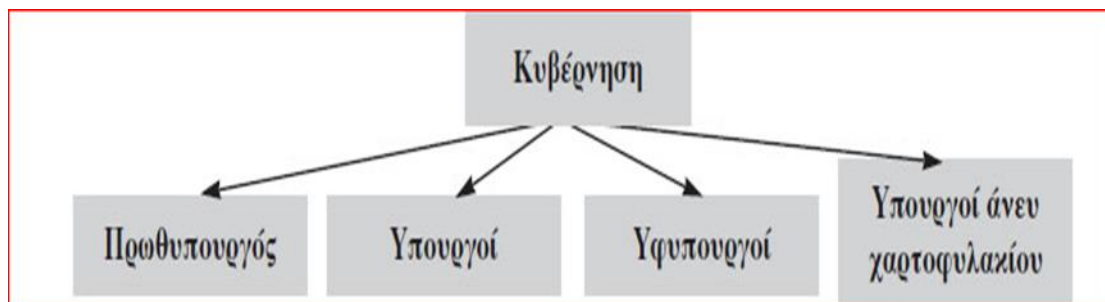
3. Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται εκείνος που συγκέντρωσε την πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Αν δεν συγκεντρωθεί η πλειοψηφία αυτή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες. Αν δεν επιτευχθεί ούτε στη δεύτερη ψηφοφορία η οριζόμενη πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ακόμη μία φορά ύστερα από πέντε ημέρες, οπότε εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.
4. Αν δεν επιτευχθεί ούτε και στην τρίτη ψηφοφορία η αυξημένη αυτή πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες και εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Αν δεν επιτευχθεί ούτε αυτή η πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες και εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε τη σχετική πλειοψηφία. Σε περίπτωση ισοψηφίας εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων στην πρώτη ψηφοφορία της προηγούμενης παραγράφου.
5. Αν η Βουλή είναι απύσχα, συγκαλείται εκτάκτως για να εκλέξει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατά τους ορισμούς της παραγράφου 4. Αν η Βουλή έχει διαλυθεί με οποιονδήποτε τρόπο, η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας αναβάλλεται ώσπου να συγκροτηθεί σε σώμα η νέα Βουλή και μέσα σε είκοσι ημέρες, το αργότερο, από τη συγκρότησή της, σύμφωνα με όσα ορίζονται στις παραγράφους 3 και 4, αφού τηρηθούν και οι ορισμοί της παραγράφου 1 του άρθρου 34.
6. Αν η διαδικασία για την εκλογή νέου Προέδρου, που ορίζεται στις προηγούμενες παραγράφους, δεν περατωθεί εγκαίρως, ο ήδη Πρόεδρος της Δημοκρατίας εξακολουθεί να ασκεί τα καθήκοντά του και μετά τη λήξη της θητείας του ώσπου να αναδειχθεί νέος Πρόεδρος.

Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας Σύμφωνα με το άρθρο 50 Σ, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαθέτει το αρνητικό τεκμήριο αρμοδιότητας, δηλαδή διαθέτει μόνον

όσες αρμοδιότητες ρητά του αναθέτουν το Σύνταγμα και οι νόμοι. Σύμφωνα με το άρθρο 26, ο Πρόεδρος διαθέτει νομοθετικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες τις οποίες ασκεί με την Κυβέρνηση και τη Βουλή, ενώ διαθέτει παράλληλα και δικαστικές αλλά και ρυθμιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες απορρέουν από την ιδιότητα του ρυθμιστή του πολιτεύματος. Ειδικότερα, διαθέτει νομοθετικές αρμοδιότητες που συνίστανται στο ότι:

- Εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους (άρθρο 42 §1 Σ).
- Εκδίδει τα εκτελεστικά Προεδρικά Διατάγματα (άρθρο 43 §1 Σ). Ωστόσο, η αρμοδιότητα αυτή διαθέτει πέρα από νομοθετικό και εκτελεστικό χαρακτήρα.
- Εκδίδει τα Κανονιστικά Προεδρικά Διατάγματα (άρθρο 43 §§ 2, 4 Σ).
- Δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής και εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, όταν η χώρα κηρυχθεί σε κατάσταση πολιορκίας σύμφωνα με το άρθρο 48 Σ.

53. Κυβέρνηση



Η Κυβέρνηση είναι μετά το Πρόεδρο της Δημοκρατίας το ανώτατο όργανο εκτελεστικής εξουσίας αλλά ουσιαστικά είναι το κύριο όργανο διακυβέρνησης της χώρας και αυτό διότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, στο δικό μας πολίτευμα, δεν συμμετέχει στην χάραξη πολιτικής

Συγκρότηση

Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Προθυπουργό και του Υπουργούς (αρ.81 παρ.1) και τον/τους αντιπρόεδρο(ους) εάν αυτοί υπάρχουν. Υπό ευρεία έννοια η Κυβέρνηση περιλαμβάνει και τους αναπληρωτές

υπουργούς, τους υπουργούς άνευ χαρτοφυλακίου ή επικρατείας και τους υφυπουργούς. Εάν το προβλέπει ο νόμος οι υφυπουργοί μπορούν να είναι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Οι αρμοδιότητες των υπουργείων καθορίζονται με Προεδρικό Διάταγμα. Κανένας δεν μπορεί να οριστεί μέλος της Κυβέρνησης ή υφυπουργός ένα δεν συγκεντρώνει τα προσόντα του βουλευτή(αρ.81 παρ.2) Τον Πρωθυπουργό και του Υπουργούς διορίζει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αλλά η Κυβέρνηση παραμένει στην εξουσία μόνο αφού λάβει ψήφο εμπιστοσύνης από την Βουλή και καθ' όσο χρονικό διάστημα έχει την εμπιστοσύνη αυτή.

Αρμοδιότητες.

Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει την γενική πολιτική της χώρας. Για την υλοποίηση αυτής της συνταγματικής επιταγής ο κρατικός μηχανισμός βρίσκεται υπό την Κυβέρνηση με εξαίρεση τα όργανα που αποτελούν την νομοθετική και δικαστική εξουσία(βουλή και δικαστήρια). Η Κυβέρνηση αποτελεί ενιαία νομικοπολιτική οντότητα εντός του κοινοβουλευτικού συστήματος και ως συλλογικό όργανο είναι υπεύθυνη ενώπιον της Βουλής. Οι υπουργοί εφαρμόζουν την ίδια κυβερνητική πολιτική είναι συλλογικώς υπεύθυνοι για την πολιτική της Κυβέρνησης (αρ.85 εδ.α) και οφείλουν την θέση τους στο πρωθυπουργό διότι με δική του πρόταση διορίζονται και παύονται(αρ.37 παρ.1)

Ευρεία έννοια: ο Πρωθυπουργός, οι αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, εάν υπάρχουν, οι υπουργοί, οι αναπληρωτές υπουργοί, οι υπουργοί επικρατείας, οι υφυπουργοί και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα
Στενή έννοια: το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους υπουργούς (81 παρ. 1 Σ). Οι υφυπουργοί δεν αποτελούν μεν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, εντούτοις μπορεί να προσκαλούνται από τον Πρωθυπουργό να συμμετάσχουν σε συνεδρίαση δίχως όμως δικαίωμα ψήφου.

54. Η απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της

Η Κυβέρνηση είναι ένα όργανο που λειτουργεί χωρίς ορισμένη θητεία στο πολίτευμα μας. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η θητεία της Κυβέρνησης εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Εφόσον αυτή χαθεί, η Κυβέρνηση ακόμη και μεσούσης της

τετραετούς βουλευτικής περιόδου υποχρεούται να παραιτηθεί. Θα πρέπει εδώ να τονίσουμε ότι η απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της δεν οδηγεί σε εκλογές, αφού, εφόσον η πλειοψηφία της Βουλής επιθυμεί να μεταφέρει την εμπιστοσύνη της σε νέα Κυβέρνηση, έχει τη δυνατότητα να το πράξει. Η Κυβέρνηση απαλλάσσεται από τα καθήκοντά της στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απαλλάσσει την Κυβέρνηση από τα καθήκοντά της αν αυτή παραιτηθεί, εθελούσια ή αν η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της, υπερψηφίζοντας πρόταση δυσπιστίας ή καταψηφίζοντας πρόταση εμπιστοσύνης (άρθρο 38 §1 Σ).
- Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απαλλάσσει την Κυβέρνηση από τα καθήκοντά της αν ο Πρωθυπουργός παραιτηθεί, εκλείψει ή αδυνατεί για λόγους υγείας να ασκήσει τα καθήκοντα του (άρθρο 38 §2 Σ). Στην πρώτη περίπτωση, την παραίτηση της Κυβέρνησης ακολουθούν διερευνητικές εντολές, ενώ αν δεν καταστεί δυνατή η ανάδειξη νέας Κυβέρνησης, προκηρύσσονται εκλογές με εκλογική Κυβέρνηση είτε την οικουμενική που προβλέπεται συνταγματικά, και αν όχι την υπηρεσιακή που προβλέπει το άρθρο 37 §3 Σ. Στη δεύτερη περίπτωση, αντικαθίσταται μόνο ο Πρωθυπουργός, εφόσον η κοινοβουλευτική ομάδα του απερχόμενου Πρωθυπουργού διαθέτει την πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο. Διαφορετικά ακολουθείται και στην περίπτωση αυτή, η προηγούμενη διαδικασία. Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να σημειωθεί ότι και στις δυο ανωτέρω περιπτώσεις, το προεδρικό διάταγμα απαλλαγής της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της, ακόμη κι αν δεν προσυπογραφεί από τον Πρωθυπουργό, το υπογράφεται μόνο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, σύμφωνα με το άρθρο 35 §1 Σ, ούτως ώστε ενδεχόμενη ολιγωρία του Πρωθυπουργού να μην παρεμποδίσει την υλοποίηση της κοινοβουλευτικής αρχής στην προκειμένη περίπτωση.

55. Γενική Γραμματεία Κυβέρνησης

- αποτελεί αυτοτελή δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό.
- υποστηρίζει το έργο του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους,

- παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο Υπουργικό Συμβούλιο, στα λοιπά συλλογικά κυβερνητικά όργανα και στις διυπουργικές επιτροπές.
- συντονίζει και παρακολουθεί την εφαρμογή των αποφάσεων των οργάνων αυτών.
- αποτελεί την εξέλιξη της Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου.

56. Πρωθυπουργός

Είναι το σημαντικότερο πρόσωπο της Κυβέρνησης. Ο πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειες της καθώς και των δημοσίων υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στο πλαίσιο των νόμων(αρ.82 παρ.2). Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι ο Πρωθυπουργός είναι primus solus και όχι primus inter partes. Η σύνθεση του Υπουργικού Συμβουλίου είναι στην διακριτική του ευχέρεια αφού με δική του πρόταση ο ΠτΔ διορίζει και παύει τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου(αρ.37 παρ.1). Ο Πρωθυπουργός συνήθως επιλέγει τους υπουργούς του από τους βουλευτές του κόμματός του, αλλά δεν έχει τέτοια νομική υποχρέωση και μερικές φορές ορισμένοι υπουργοί δεν είναι βουλευτές. Ο Πρωθυπουργός προεδρεύει του Υπουργικού συμβουλίου και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων. Βεβαίως ο Πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση του πρέπει να έχουν την εμπιστοσύνη της Βουλής. Παραίτηση του Πρωθυπουργού σημαίνει και παραίτηση της Κυβέρνησης. Εάν ο Πρωθυπουργός δεν μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντα του τότε την αδυναμία διαπιστώνει η Βουλή με απόφαση της που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών ύστερα από πρόταση της κοινοβουλευτικής ομάδας στην οποία ανήκει ο Πρωθυπουργός. Σε κάθε άλλη περίπτωση η πρόταση υποβάλλεται τουλάχιστον από τα δύο πέμπτα του όλου αριθμού των βουλευτών(αρ.38 παρ.2)

ο Πρωθυπουργός διαθέτει τις εξής αρμοδιότητες: α) προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τον διορισμό και την παύση των υπουργών (άρθρο 37 §1 Σ), β) προσυπογράφει το προεδρικό διάταγμα για την απαλλαγή της κυβέρνησης από τα καθήκοντά της (άρθρο 35 §1 Σ), γ) προεδρεύει του υπουργικού συμβουλίου, του οποίου κατευθύνει και συντονίζει τις ενέργειες και ελέγχει τις δημόσιες υπηρεσίες (άρθρο 82 §2 Σ), δ) προσυπογράφει τα διαγγέλματα του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 44 §3 Σ), ε) προσυπογράφει τα προεδρικά διατάγματα για την προκήρυξη εκλογών σε περιπτώσεις λήξης της θητείας της Βουλής (άρθρο 53 §1 Σ) και αδυναμίας εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 32 §4

Ο Πρωθυπουργός, όταν αδυνατεί προσωρινά να ασκήσει τα καθήκοντά του αναπληρώνεται προσωρινά από τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης (εφόσον αυτός έχει διοριστεί), διαφορετικά από τον πρώτο κατά σειρά Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, εφόσον έχουν διοριστεί περισσότεροι του ενός, άλλως από τον υπουργό που έχει αναδείξει ως αναπληρωτή του ή από τον πρώτο τη τάξει υπουργό αν δεν έχει οριστεί κανείς από τους προηγούμενους (άρθρο 38 §2, παρ. γ', 81 §5 Σ).

Το άρθρο 38 §2 Σ εμπεριέχει ειδική πρόβλεψη για την περίπτωση που ο Πρωθυπουργός παραιτηθεί ατομικά, εκλείψει, ή αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά. Στις παραπάνω περιπτώσεις, η υφιστάμενη Κυβέρνηση απαλλάσσεται από τα καθήκοντά της, χωρίς όμως αυτό να έχει ως συνέπεια τη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη βουλευτικών εκλογών. Αντίθετα, η κοινοβουλευτική ομάδα της πλειοψηφίας έχει τη δυνατότητα μέσα σε τρεις ημέρες να προτείνει ένα νέο πρόσωπο, το οποίο και διορίζεται ως Πρωθυπουργός. Αν δεν υφίσταται εντός της Βουλής, κοινοβουλευτική ομάδα που να διαθέτει την πλειοψηφία και να προτίθεται να χορηγήσει εμπιστοσύνη σε Κυβέρνηση με νέο Πρωθυπουργό, ακολουθείται η διαδικασία των διερευνητικών εντολών που προβλέπει το άρθρο 37 §2 Σ. Ειδικό θέμα αποτελεί και η διαπίστωση της αδυναμίας του Πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του. Η αδυναμία του Πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του διαπιστώνεται από τη Βουλή με ειδική απόφασή της που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, ύστερα από πρόταση που υποβάλει η κοινοβουλευτική ομάδα της κυβερνώσας πλειοψηφίας ή διαφορετικά τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρο 38 §2 Σ)

Πρόταση εμπιστοσύνης και δυσπιστίας (αρ.84)

Μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού η Κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής(αρ.84 παρ.1 εδ.β). Ψήφος εμπιστοσύνης μπορεί να ζητηθεί και από την Κυβέρνηση οποτεδήποτε άλλοτε. Η πρόταση εμπιστοσύνης πρέπει να γίνει δεκτή από την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών η οποία όμως δεν επιτρέπεται να είναι κατώτερη από τα δύο πέμπτα του όλου αριθμού των βουλευτών(120/300).

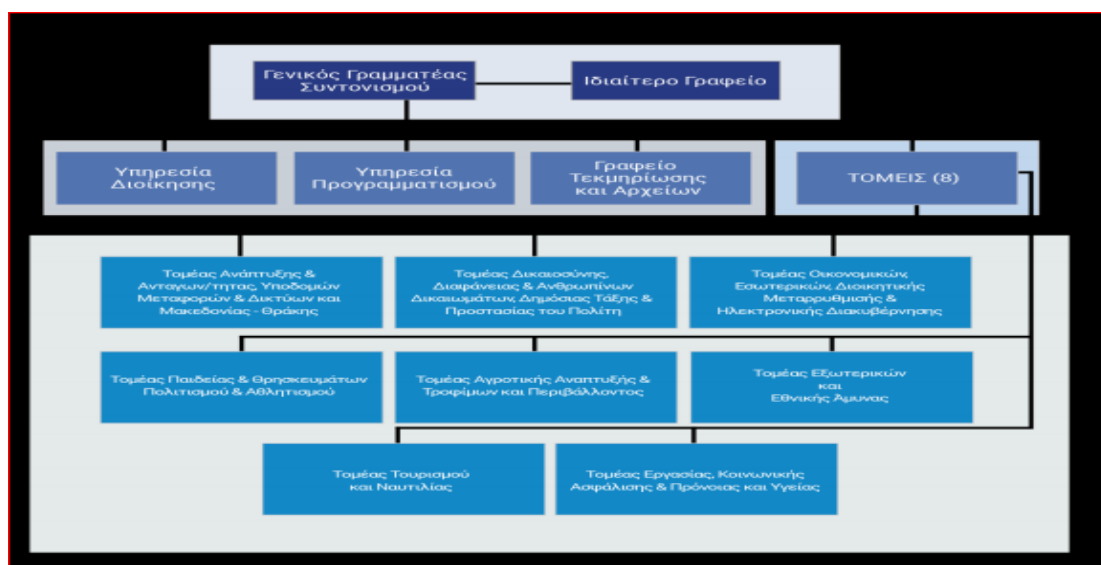
Παρ' όλο που δεν αναφέρεται ρητά στο Σύνταγμα, θεωρείται ότι η Κυβέρνηση αποδοκιμάζεται εάν η Βουλή δεν εγκρίνει τον προϋπολογισμό. Επίσης η Κυβέρνηση δεν μπορεί να κυβερνήσει εάν παύσουν να την στηρίζουν 151 βουλευτές. Η Βουλή

μπορεί με απόφαση της να αποσύρει την εμπιστοσύνη από την Κυβέρνηση ή από μέλος της. Η πρόταση δυσπιστίας πρέπει να είναι υπογραμμένη από το 1/6 των βουλευτών (50/300). Η πρόταση δυσπιστίας για να γίνει δεκτή πρέπει να ψηφιστεί από την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών(151/300). Η πρόταση δυσπιστίας δεν μπορεί να υποβληθεί πριν την πάροδο εξαμήνου από την απόρριψη προηγούμενης πρότασης δυσπιστίας. Μόνο στην περίπτωση που είναι υπογεγραμμένη από την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών(151/300) μπορεί να υποβληθεί την πάροδο εξαμήνου. Η υιοθέτηση πρότασης δυσπιστίας κατά συγκεκριμένου Υπουργού συνεπάγεται την απομάκρυνση αυτού και όχι την πτώση της Κυβέρνησης. Δεν είναι γνωστή η περίπτωση κατά την οποία η Βουλή έχει αποσύρει την εμπιστοσύνη της από μεμονωμένο Υπουργό μέχρι σήμερα. Η πρόταση εμπιστοσύνης και δυσπιστίας που εξαρτά την παραμονή της Κυβέρνησης στην εξουσία από την εμπιστοσύνη της Βουλής είναι το βασικό χαρακτηριστικό του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.

57. Γενική Γραμματεία Συντονισμού

Επιτελική δημόσια υπηρεσία, η οποία υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό. Η αποστολή της περιλαμβάνει: α) τον προγραμματισμό, την οργάνωση, την εφαρμογή και την παρακολούθηση του κυβερνητικού έργου, β) τον συντονισμό των υπουργείων με την επίλυση τυχόν διυπουργικών διαφωνιών, ιδίως αυτών που προκύπτουν λόγω συναρμοδιότητας υπουργείων προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή του κυβερνητικού έργου, γ) την εποπτεία και την προώθηση δράσεων απλούστευσης διαδικασιών, καθώς και δ) την τεκμηρίωση και τήρηση αρχείων.

Διάρθρωση ΓΓ Συντονισμού



58. Επιτελείο Πρωθυπουργού

Εξετάζουν, ζητήματα που επιούρουν την προσοχή του, □ προβαίνουν σε αναλύσεις των συνεπειών και επιπτώσεων των διαφόρων εναλλακτικών λύσεων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, □ μεριμνούν για την παρακολούθηση της εφαρμογής των εντολών και κατευθύνσεων του Πρωθυπουργού προς τους υπουργούς και τις λοιπές δημόσιες υπηρεσίες και τον ενημερώνουν σχετικά. □ καταρτίζουν εκθέσεις και σημειώματα αξιολόγησης και αποτίμησης των αποτελεσμάτων της πολιτικής σε διάφορους τομείς της δημόσιας πολιτικής, □ επιχειρούν ερμηνεία τους και υποβάλλουν προτάσεις και ιδέες για τη διόρθωση ή μεταρρύθμιση σε τυχόν περιπτώσεις ατελούς εφαρμογής ή αναποτελεσματικής δράσης.

59. Μέλη της Κυβέρνησης

♣ Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης

Διορίζονται και παύονται με Π.Δ. ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού □ πρέπει να φέρουν ταυτοχρόνως και την ιδιότητα του υπουργού □ ασκούν τις αρμοδιότητες που ορίζει ο Πρωθυπουργός και κάθε άλλη αρμοδιότητα που ορίζει ο νόμος □ Μπορεί να τους ανατεθούν και αρμοδιότητες που ανήκουν σε υπουργείο άλλο από εκείνο, του οποίου ενδεχομένως προΐστανται □ αποτελούν το ιεραρχικά ανώτερο όργανο ή επίπεδο διοίκησης της Κυβέρνησης αμέσως μετά τον Πρωθυπουργό

60. Υπουργός

Ενώ οι βουλευτές έχουν το ανεύθυνο για έκφραση γνώμης και ψήφου, οι Υπουργοί έχουν κοινοβουλευτική, αστική και ποινική ευθύνη. Χωρίς τον φόβο της ποινικής ευθύνης η κοινοβουλευτική ευθύνη από μόνη της ίσως να μην ήταν αποτελεσματική. Το νομικό καθεστώς της ποινικής ευθύνης των Υπουργών ρυθμίζει το άρθρο 86 του Συντάγματος που εισάγει εξαίρεση από τις ρυθμίσεις των άρθρων 96 και 97 περί αρμοδιότητας ποινικών δικαστηρίων. Η ειδική μεταχείριση των Υπουργών είναι κυρίως δικονομική και αφορά τα πλημμελήματα και κακουργήματα που έχουν τελέσει κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η διαδικασία διαιρείται σε δύο μέρη, πρώτον η Βουλή και όχι ο εισαγγελέας διενεργεί προκαταρκτική εξέταση και ασκεί την ποινική δίωξη και εν συνεχεία επιλαμβάνεται Ειδικό Δικαστήριο που αποτελείται από έξι μέλη του Συμβουλίου Επικρατείας και επτά μέλη του Αρείου Πάγου

Οι Υπουργοί έχουν τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

(α) προϊστανται του συνόλου των υπηρεσιών που υπάγονται στο Υπουργείο τους, συντονίζουν, εποπτεύουν και ελέγχουν τη δράση τους, καθώς και τη δράση των δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών που υπάγονται σε αυτούς, βάσει των αρμοδιοτήτων που είναι ανατεθειμένες σε αυτό από τις κείμενες διατάξεις, (β) εποπτεύουν και συντονίζουν τις ενέργειες των διορισμένων στο Υπουργείο τους Υφυπουργών, (γ) ασκούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής, τη νομοθετική πρωτοβουλία σε θέματα της αρμοδιότητάς τους και στο πλαίσιο του ρυθμιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης, (δ) προτείνουν την έκδοση των κατ' εξουσιοδότηση νόμου κανονιστικών και των αναγκαίων για την εκτέλεση των νόμων Διαταγμάτων της αρμοδιότητάς τους και εκδίδουν κανονιστικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση νόμου, (ε) ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που τους παρέχει το Σύνταγμα και ο νόμος ή τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός.

♣ Αναπληρωτής Υπουργός

Μπορεί να διορίζεται σε οποιοδήποτε Υπουργείο. Οι αρμοδιότητες του Αναπληρωτή Υπουργού ορίζονται με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με όμοια απόφαση μπορεί να ανατεθεί σε Αναπληρωτή Υπουργό η άσκηση συναφούς προς τις αρμοδιότητές του, αρμοδιότητας που ανήκει σε άλλο Υπουργείο. Στην περίπτωση αυτή δύναται να προϊστανται των υπηρεσιών στις οποίες ανήκουν οι αντίστοιχες αρμοδιότητες και του προσωπικού τους

♣ Υπουργοί επικρατείας

Μπορεί να προϊστανται συγκεκριμένου υπουργείου, οπότε ασκούν τις αντίστοιχες αρμοδιότητες ή ασκούν όσες αρμοδιότητες αναθέτει σε αυτούς ο Πρωθυπουργός □ οι αρμοδιότητες αυτές μπορεί να ανήκουν είτε στον Πρωθυπουργό είτε σε υπουργό προϊστάμενο υπουργείου □ οι θέσεις των υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο μετατράπηκαν σε θέσεις υπουργών επικρατείας με το ν. 1943/1991 □ αποτελούν πάντα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου

♣ Υφυπουργός

Οι Υφυπουργοί διορίζονται στα Υπουργεία ή στον Πρωθυπουργό και ασκούν τις αρμοδιότητες που ορίζονται αντιστοίχως με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του αρμόδιου Υπουργού ή με απόφαση του Πρωθυπουργού, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τις ανωτέρω αποφάσεις μπορεί να προβλέπεται ότι: (α) ορισμένες από τις ανατιθέμενες σε Υφυπουργό αρμοδιότητες ασκούνται παράλληλα και από τον Υπουργό, (β) στον Υφυπουργό υπάγονται και οι αντιστοιχες υπηρεσίες και προσωπικό και (γ) η νομοθετική πρωτοβουλία και η αρμοδιότητα για την έκδοση των κανονιστικών πράξεων για τις οικείες αρμοδιότητες ασκούνται από τον Υφυπουργό.

Κανένα Υπουργείο δεν μπορεί να έχει περισσότερες από τρεις (3) συνολικά θέσεις Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών. Οι θέσεις των Αναπληρωτών Υπουργών δεν μπορεί να είναι παραπάνω από μία σε κάθε Υπουργείο.

♣ Υπουργεία

Αποτελούν δέσμες ή σύνολα δημόσιων υπηρεσιών και συναφών αρμοδιοτήτων στην κεντρική διοίκηση του Κράτους, □ υπάγονται στη διοίκηση μελών της Κυβέρνησης □ λειτουργούν για την εξυπηρέτηση σκοπών δημόσιου συμφέροντος σε αντιστοιχους τομείς της δημόσιας πολιτικής □ αναπτύσσουν έναν επιτελικό, κατά κανόνα, ρόλο στα αντίστοιχα πεδία της δημόσιας πολιτικής, περιλαμβανομένης της κατάρτισης και εποπτείας της εφαρμογής του νομοθετικού και ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει επιμέρους δράσεις και συμπεριφορές

61. Τα δικαστήρια

Τα δικαστήρια είναι όργανα του κράτους τα οποία είναι αρμόδια για την απονομή της δικαιοσύνης και συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές που απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Διακρίσεις

Τα δικαστήρια διακρίνονται σε : α. Τακτικά, είναι αυτά που προβλέπονται από πάγιες διατάξεις και έχουν αρμοδιότητα να δικάζουν όλες τις υποθέσεις. Το Σύνταγμα προβλέπει τρεις κλάδους τακτικών δικαστηρίων, τα πολιτικά, τα ποινικά και τα διοικητικά. Πρέπει να αναφερθούν επίσης τα μικτά ορκωτά δικαστήρια τα

οποία εκδικάζουν τα κακούργηματα και τα πολιτικά εγκλήματα και συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές και ενόρκους (αρ.97 παρ.1)

β. Τα ειδικά που και αυτά προβλέπονται από πάγιες διατάξεις αλλά εκδικάζουν μόνο ορισμένες υποθέσεις. Τέτοια είναι παραδείγματος χάρη το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του αρ. 100 του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Ειδικό Δικαστήριο ευθύνης Υπουργών, τα διαρκή στρατοδικεία κ.α γ. Τα έκτακτα, τα οποία συγκροτούνται εκ των υστέρων μετά την τέλεση της πράξεως για να δικάσουν ορισμένα άτομα ή ορισμένη υπόθεση (πχ. το έκτακτο στρατοδικείο που δίκασε και καταδίκασε του Έξι μετά την μικρασιατική καταστροφή). Το Σύνταγμα μας απαγορεύει την ύπαρξη εκτάκτων δικαστηρίων(αρ.8 εδ.β) δ. Τα εξαιρετικά, είναι τα δικαστήρια που προβλέπονται κατά την εφαρμογή του νόμου της καταστάσεως πολιορκίας, στα οποία μπορεί υπάγονται κάθε είδους εγκλήματα μη στρατιωτικών.

62. Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο;

Το **Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο** (ΑΕΔ) είναι ένα ειδικό δικαστήριο. Προβλέπεται από το άρθρο 100 του Συντάγματος και έχει ειδική αρμοδιότητα να κρίνει, μεταξύ άλλων, το κύρος των βουλευτικών εκλογών, την έκπτωση βουλευτή από το αξίωμα του ή να αίρει συγκρούσεις μεταξύ των τριών ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας. Η οργάνωση και λειτουργία του ρυθμίζεται ειδικότερα από τον *Κώδικα περί του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου* (Κώδικας ΑΕΔ, Ν. 345/1976). Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο δεν πρέπει να συγχέεται με το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος, που δικάζει υποθέσεις ποινικής ευθύνης Υπουργών. Οι αποφάσεις του ΑΕΔ είναι αμετάκλητες, δεν μπορούν δηλαδή να προσβληθούν με κανένα ένδικο μέσο.

63. Το Συμβούλιο της Επικρατείας;

Το **Συμβούλιο της Επικρατείας** (ΣτΕ) είναι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο. Η (σημερινή ως έχει) λειτουργία του ξεκίνησε στις 17 Μαΐου του 1929. Αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσης. Είναι το Ανώτατο Δικαστήριο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και έχει καταξιωθεί ως ο ισχυρός προστάτης τόσο του πολίτη όσο και του Δημοσίου.